

## Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE

I. W dorobku naukowym Profesora A. Stelmachowskiego problematyka własności zajmuje szczególne miejsce. Opracowania Profesora dotyczące tej materii cechuje niezwykle pogłębiona analiza dogmatyczna i szerokie spektrum ujęcia przedmiotu badawczego. Prezentowany przez Niego kierunek analizy problematyki własności nie ograniczał się przy tym wyłącznie do zagadnień związanych z własnością rolną, lecz często przybierał szerszy wymiar obejmujący również problematykę własności *in genere*. Na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim systemowe analizy ujęte w „Systemie Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe”, t. 3, pod red. T. Dybowskiego oraz „Teorii prawa cywilnego”. Profesor A. Stelmachowski w sposób perfekcyjny oddaje w nich istotę i funkcję własności, akcentując nie tylko jej prawne konotacje, ale również podkreślając jej społeczne i ekonomiczne odniesienia. W jego rozważaniach dotyczących prawa własności nie brak także odwołań historycznych wskazujących na skomplikowany proces ewolucji tej instytucji.

Celem niniejszego opracowania jest próba ukazania istoty współczesnego normatywnego postrzegania własności i przypisywanych mu funkcji w ujęciu systemowym. Analiza w tej materii będzie zatem nawiązywać do konstytucyjnego i cywilistycznego (kodeksowego) ujmowania własności, a także instytucji tej interpretowanej na gruncie prawodawstwa UE. Autorzy zastrzegają przy tym, że punktem odniesienia w prowadzonych rozważaniach będzie problematyka własności rolnej.

II. Własność stanowi jedną z naczelných instytucji w każdym porządku prawnym. To w niej upatruje się także filaru (rdzenia) ustroju społeczno-gospodarczego.<sup>3</sup> Zarazem własność, a ściślej przyjęta przez prawodawcę jej określona koncepcja jurydyczna kształtująca nie tylko treść prawa własności, ale również wyznaczająca

1 Polska Akademia Nauk.

2 Polska Akademia Nauk.

3 Por. W. Bienkowski, Problemy teorii rozwoju społecznego, Warszawa 1966, s. 151; M. Bednarek, Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994, s. 7; J. Jabłońska-Bonca, Własność – w labiryncie interdyscyplinarnych problemów. Kilka uwag wstępnych, (w:) J. Jabłońska-Bonca (red.), Krytyka prawa. Niezależne studium nad prawem, t. 1, Własność, Warszawa 2009, s. 12.

jej dopuszczalne formy, stanowi zasadnicze narzędzie oddziaływania przez niego na rzeczywistość społeczną i gospodarczą.<sup>4</sup>

Spoglądając z perspektywy historycznej na przemiany, jakie dokonywały się w społeczeństwach i gospodarce, można stwierdzić, że te immanentnie wiązały się ze zmianą spojrzenia na własność.<sup>5</sup> Pojmowanie własności, a co za tym idzie również jej normatywne ujęcie, nigdy nie wykazywało charakteru statycznego, lecz ewoluowało wraz z przeobrażeniami, jakie następowały w organizacji społeczeństwa.

Przemiany własności nie są wcale zjawiskiem odległym czasowo. Wprawdzie własność towarzyszy rozwojowi społecznemu od zarania dziejów, to nadal nie można mówić o wykrystalizowaniu się jednej uniwersalnej koncepcji normatywnego ujęcia własności. Mało tego, doświadczenia ostatniego stulecia pokazują, jak nadal szeroka i różnorodna jest płaszczyzna koncepcyjnego podejścia do prawa własności. Co warte jednak podkreślenia, ujawniające się na tym tle rozbieżności interpretacyjne często swoje źródło czerpią w uwikłaniu jurydycznego ujęcia własności w pewne założenia aksjologiczne, ideologiczne, doktrynalne, a nawet świadomościowe dotyczące własności.<sup>6</sup> Także współczesne spojrzenie na własność nie jest od nich wolne. Nadal również pozostają otwarte, istotne z punktu widzenia prawnej konstrukcji własności, pytania dotyczące wyznaczenia podmiotowych i przedmiotowych granic prawa własności. Nierozstrzygnięte są także wątpliwości związane z ochroną własności, które w swej istocie sprowadzają się do określenia wzajemnej relacji pomiędzy wartością, jaką we współczesnych systemach opartych na modelu gospodarki wolnorynkowej stanowi własność prywatna, a interesem publicznym mogącym stanowić legalną przesłankę ograniczeń w zakresie dysponowania przez właściciela przedmiotem własności.

II. Jednym z podstawowych założeń transformacji ustrojowej, jaka dokonała się w Polsce na przełomie lat 1989–1990, było przeprowadzenie zmian w sferze własnościowej. Ich istota wyrażała się w odstąpieniu od statuowanej na gruncie ówczesnego prawodawstwa marksistowskiej koncepcji własności zakładającej dywersyfi-

4 Por. J. Wawrzyniak, Władza a własność, czyli o wybranych problemach ewolucji stosunków między władzą polityczną a władzą ekonomiczną, (w:) J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa...*, *op. cit.*, s. 140–145; D. Mitrega, I. Ostrój, Wpływ państwa na zmiany struktury własnościowej w warunkach gospodarki rynkowej, (w:) J. Zabińska (red.), *Państwo w gospodarce rynkowej*, Katowice 1992, s. 41 i nast.

5 Powyższa konstatacja nie przeczy istnienia „ponadczasowej” idei własności wyrażającej się w ujmowaniu przez jednostkę lub grupę społeczną wyłączności do korzystania i dysponowania rzeczami lub innymi dobrami niematerialnymi (traktowanie czegoś jako swoje) W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych formach, Katowice 1984, s. 15. Zob. również szerzej na temat relacji pomiędzy przemianami społecznymi a pojmowaniem własności: A. Stelmachowski, (w:) T. Dybowski (red.) *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007, s. 76–87; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 183–207; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1980, s. 22–26; A. Jurcewicz, *Prawne formy ingerencji państwa w sferę produkcyjnego wykorzystania gruntów rolnych*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 10–24; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 46–53.

6 J. Jabłońska-Bonca, *Własność...*, *op. cit.*, s. 22.

kację własności i środków jej ochrony<sup>7</sup> na rzecz jednolitego pojęcia własności oraz rezygnacji ze zróżnicowania pod względem podmiotowym przysługujących właścicielowi środków ochrony jego prawa.<sup>8</sup> W tym właśnie modelu własności ustawodawca upatrywał bowiem fundamentu dla nowo kształtującego się ustroju społeczno-gospodarczego opartego na idei społecznej gospodarki rynkowej.<sup>9</sup> Zerwanie z marksistowską teorią własności, a co za tym idzie również z eksponowaną na tle ówczesnego prawodawstwa preferencją własności uspołecznionej, miało otworzyć drogę do rozwoju własności prywatnej nie tylko w odniesieniu do dóbr konsumpcyjnych, ale także środków produkcji. W swoich założeniach docelowy model gospodarki zakładał bowiem sprywatyzowanie całości gospodarki z pozostawieniem jedynie niektórych, istotnych z punktu widzenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, przedsiębiorstw państwowych zarządzanych w formach skomercjalizowanych.<sup>10</sup>

Normatywnym wyrazem wskazanych przemian własnościowych była nowelizacja Konstytucji z 1952 roku dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>11</sup> oraz nawiązująca do niej nowela kodeksu cywilnego przeprowadzona ustawą z dnia 28 lipca 1990 roku<sup>12</sup>. Na płaszczyźnie regulacji konstytucyjnej ustawodawca, uchylając art. 12–18 Konstytucji z 1952 r., odstąpił od charakterystycznego dla prawodawstwa socjalistycznego podmiotowo–przedmiotowego różnicowania własności, uznając jednocześnie za prymat ustrojowy zasadę równouprawnienia wszystkich podmiotów gospodarczych (art. 6 dk.). Powyższe rozwiązanie przekładało się również na przyjęty w Konstytucji model ochrony własności. Państwo gwarantowało bowiem ochronę (każdej) własności i prawa do dziedziczenia, poręczając zarazem całkowitą ochronę własności osobistej (art. 7 dk.).<sup>13</sup>

7 Konstrukcja własności zakładająca jej typizację, tj. podział na typy i formy, swoje uzasadnienie czerpała w marksistowskiej koncepcji podziału na środki produkcji i środki konsumpcji. Podstawowym założeniem filozofii marksistowskiej było uznanie prymatu czynnika ekonomicznego w rozwoju społecznym. Stąd też przyjmowano, że zasadniczym determinantem rozwoju społecznego jest zdobycie i właściwe wykorzystanie środków produkcji. W uspołecznieniu środków produkcji postrzegano natomiast jedyną właściwą formę ich wykorzystania. Por. W. Tatariewicz, *Historia filozofii. Filozofia XIX wieku i współczesna*, t. III, Warszawa 1978, s. 50 i nast.

8 Por. M. Bednarek, *Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce*, KPP 1993, z. 4, s. 448; M. Bednarek, *Przemiany...*, *op. cit.*, s. 70 i nast.; S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 13–14; A. Stelmachowski, (w:) T. Dybowski (red.), *System...*, *op. cit.*, s. 89 i nast.

9 Por. C. Kosikowski, *Zadania państwa w zakresie zmiany typu gospodarki*, (w:) C. Kosikowski (red.), *Państwo i prawo w gospodarce rynkowej. Problemy dostosowawcze*, Łódź 1993, s. 11 i nast.

10 W. Olszowy, *Problematyka prawna oddziaływania przez państwo na przedsiębiorczość państwową*, (w:) C. Kosikowski (red.), *Państwo...*, *op. cit.*, s. 71.

11 Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444 ze zm. W dalszej części opracowania Konstytucja z 1952 w brzmieniu po nowelizacji z dnia 29 grudnia 1982 roku cyt. jako „dawna Konstytucja” – d.k.

12 Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 312 ze zm.).

13 Zob. szerzej nt. pojęcia własności osobistej na tle art. 7 konstytucji A. Łabno–Jabłońska, *Nowa konstytucyjna regulacja własności w Polsce*, (w:) *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*, Katowice 1993, s. 32 i nast., a także orzeczenia TK z dnia 4 grudnia 1990 roku, sygn. akt K 12/9, OTK 1990, nr 1, poz. 7 z glosą krytyczną Cz. Żuławskiej, PiP 1991, nr 4, poz. 101.

Na gruncie stosunków cywilnoprawnych przyjęte rozwiązania ustrojowe wyrażały się natomiast w uchyleniu przepisów art. 126–135 kc. stanowiących podstawę do dyferencjacji na tle kodeksowym własności na jej określone typy, tj. na własność społeczną obejmującą: własność państwową (socjalistyczna własność ogólnonarodowa), własność spółdzielczą, własność innych organizacji społecznych ludu pracującego oraz własność osobistą (art. 132 kc.). Wyrazem tych przemian była również rezygnacja z wyodrębnienia w ramach kategorii uczestników obrotu cywilnoprawnego jednostek gospodarki uspołecznionej. W odniesieniu do rolnictwa ustawodawca, dążąc do zniesienia normatywnego różnicowania własności, a także chcąc dostosować ten sektor gospodarki do wymogów wolnego rynku, zliberalizował dotychczasową regulację kodeksową dotyczącą problematyki prawnorolnej. Podstawowym założeniem dokonanych w tej materii zmian było przeprowadzenie pełnej „prywatyzacji” rolnictwa i stworzenie warunków do swobodnego obrotu nieruchomościami rolnymi.<sup>14</sup>

Przyjęte rozwiązania legislacyjne, co należy pokreślić, nie były pozbawione wad. Szczególnie krytycznie w piśmiennictwie odnoszono się do eksponowanego na gruncie art. 7 dk. pojęcia własności. Nie kwestionując wprawdzie zasadności przyjętego kierunku przemian w sferze własnościowej, zwracano krytycznie uwagę na brak jednoznacznego wyodrębnienia na płaszczyźnie konstytucyjnej pojęcia własności prywatnej<sup>15</sup>, a także na ujawniające się na tle art. 7 dk. wątpliwości interpretacyjne dotyczące wyznaczenia granic znaczeniowych użytego w nim pojęcia „własność”.<sup>16</sup>

III. Szczególna rola własności w systemie prawa znajduje swój wyraz w aktach konstytucyjnych.<sup>17</sup> Przyjęty na tle uregulowań konstytucyjnych model własności

14 Por. S. Prutis, Adekwatność instrumentów prawnych do potrzeb rozwoju polskiego rolnictwa, (w:) Z zagadnień prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Stelmachowskiego, Białystok 1991, s. 161 i nast.

15 J. Wójcik, Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej, „Rejent” 1991, nr 7–8, s. 7 i nast.

16 W tej materii interesujące jest m.in. stanowisko J. Skąpskiego, który odrzucał pogląd o możliwości kreowania na gruncie art. 7 Konstytucji tzw. konstytucyjnego pojęcia własności. W jego ocenie posługiwanie się takich zwrotem jest dopuszczalne jedynie w języku potocznym, zamiennie z pojęciem majątku. Z języku prawniczym posługiwanie się tym zwrotem jest nieuprawnione i prowadzi do zbędnego zamieszania terminologicznego. Powrót do zasady jednolitego ujmowania własności, jak zauważa, wymaga odniesienia własności do podstawowych instytucji prawa cywilnego. Por. J. Skąpski, Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 roku, sygn. akt K 3/88, PiP 1990, z 12, s. 113–144. Podobne stanowisko zajmował T. Dybowski. Wprawdzie nie wykluczał *a priori* możliwości wyróżnienia własności konstytucyjnej, jako odrębnej od ujęcia kodeksowego kategorii pojęciowej, to jednak zwracał uwagę, że na tle art. 7 można mówić wyłącznie o własności odpowiadającej w swej treści własności, o której mowa w art. 140 kc. (własność *sensu stricto*). W jego ocenie zasadniczym argumentem przemawiającym za wąskim ujęciem własności jest dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości wywłaszczenia. Gdyby odnosić własność do mienia, oznaczałoby to, jak zauważa, uznanie za wywłaszczenie każdego ograniczenia lub pozbawienia prawa majątkowego. T. Dybowski, Własność..., *op. cit.*, s. 317–319. Najliczniej reprezentowany jest pogląd uznający, że użyte w art. 7 pojęcie „własność” stanowi odrębną od kodeksowej kategorię pojęciową zbliżoną w swej treści do pojęcia „mienie”. Tak przykładowo A. Łabno–Jabłońska, Nowe..., *op. cit.*, s. 40 i nast.; M. Bednarek, Konceptja..., *op. cit.*, s. 472–473. Szerzej na ten temat zob. C. Kosikowski, Zasada ochrony własności, (w:) W. Sokolewicz (red.), Zasady podstawowe polskiej konstytucji, Warszawa 1998, s. 231–233; S. Jarosz–Żukowska, Konstytucyjna zasada własności, Kraków 2003, s. 18–31.

17 C. Kosikowski, Zasada..., *op. cit.*, s. 229.

stanowi wyraz określonej przez państwo koncepcji organizacji społeczeństwa i gospodarki. To właśnie we własności, a ściślej jej określonym jurydycznym modelu, dostrzega się zasadniczy czynnik organizujący społeczeństwo i gospodarkę. Prawo – jak podkreśla się – kształtuje bowiem stosunki własnościowe stosownie do założeń ideowych i innych wymogów.<sup>18</sup> Pomiędzy własnością a prawem występuje też relacja odwrotna. Nie można przecież pomijać, że własność nie jest tylko kategorią prawną, lecz przede wszystkim kategorią ekonomiczną. Normatywne ujęcie własności wymaga zatem objęcia regulacją prawną zachodzących w gospodarce procesów w taki sposób, aby uzyskać możliwie najszerszy stopień zgodności ekonomicznych treści i prawnych form własności.<sup>19</sup> W tym kontekście można stwierdzić, że treści prawa własność zasadniczo kształtowana jest przez czynniki ekonomiczne.

Zarysowana powyżej „specyfika” jurydycznego ujęcia własności znajduje swoje odbicie na tle regulacji konstytucyjnej. Zwrócić bowiem należy uwagę, że konstytucja, będąca powszechnie obowiązującym i wyposażonym w najwyższą moc prawną aktem normatywnym poza cechami formalnymi<sup>20</sup> mającymi w dużej mierze charakter statyczny, wykazuje również charakter dynamiczny wyrażający się w ciągłym jej oddziaływaniu na ustawodawcę, a w szerszym ujęciu w postaci dwustronnej relacji na rzeczywistość polityczną, społeczną i gospodarczą.<sup>21</sup> Konstytucja nie funkcjonuje w oderwaniu od ukształtowanych stosunków społecznych, lecz wpływa na nie podobnie jak te wpływały na jej treść.<sup>22</sup> W tym kontekście nie może dziwić ujawniające się niekiedy w odniesieniu do poszczególnych systemów konstytucyjnych zróżnicowanie ujęcia własności, treści tego prawa i statuowanej przez państwo gwarancji jego ochrony. Różnice w podejściu do normatywnej konstrukcji własności czerpią bowiem swoje źródło w odmiennych uwarunkowaniach ideologicznych, społecznych i gospodarczych, na których opierają się określone systemy konstytucje.

IV. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku w swojej treści wielokrotnie odwołuje się do pojęcia „własność”. Już pobieżna analiza Konstytucji wskazuje na rozbudowany charakter regulacji dotyczącej własności, co w opinii niektórych przedstawicieli doktryny stanowi wyraz woli prawodawcy

18 *Ibidem*, s. 228.

19 Por. W. Pańko, *O prawie...*, *op. cit.*, s. 52–53.

20 Do cech formalnych konstytucji zalicza się: 1) bezpośrednie stosowanie, 2) specjalną nazwę, 3) najwyższą moc postanowień (i system jej ochrony), 4) specyficzny układ treści, 5) specjalny tryb uchwalania.

21 Por. A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 21.

22 Por. W. Sokolewicz, *Konstytucjonalizm europejski i przyszła polska konstytucja*, PiP 1992, nr 8, s. 3; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 59; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 8, Nb. 4.

podkreślenia znaczenia ustrojowego eksponowanego na gruncie ustawy zasadniczej ujęcia własności.<sup>23</sup>

W pierwszej kolejności Konstytucja przywołuje własność jako jedną z zasad ustrojowych. Wyrazem tego jest brzmienie art. 20 Konstytucji, w którym własność prywatną postrzega się jako jeden z filarów panującego ustroju gospodarczego Polski opartego na modelu społecznej gospodarki rynkowej<sup>24</sup>, a także art. 21 Konstytucji statuujący ochronę własności i prawa do dziedziczenia. Do własności odwołuje się również art. 64 Konstytucji. Przepis ten ujmuje własność jako publiczne prawo podmiotowe, wskazując, iż każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych i dziedziczenia (art. 64 ust. 1), a prawo to podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2). Co równie istotne, przepis ten wyznacza także zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prawa własności, akcentując, że prawo to może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ono istoty jego istoty (art. 64 ust. 3). Ostatnim przepisem konstytucyjnym odwołującym się do własności jest art. 165 ust. 1. Przepis ten stanowi o prawie własności, które przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego.<sup>25</sup>

Obowiązująca konstytucja ujmuje własność na dwóch płaszczyznach – przedmiotowej i podmiotowej. Przedmiotowe podejście do własności znajduje odbicie tle regulacji art. 20 i art. 21 ust. 1 Konstytucji.<sup>26</sup> W pierwszym z nich prawodawca odwołuje się do własności jako jednego z filarów ustroju gospodarczego Polski, obok wolności gospodarczej, solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. W drugim natomiast zadeklarowano konstytucyjną gwarancję własności i prawa do dziedziczenia. Warte podkreślenia jest to, że ustrojodawca, wskazując na własność jako jeden z elementów statuujących społeczną gospodarkę rynkową, wyraźnie odwołuje się do własności prywatnej, akcentując tym samym prymat tej właśnie formy własności w kształtowaniu życia gospodarczego.

Inne podejście do własności eksponowane jest natomiast na tle regulacji art. 64 Konstytucji. Przywołany przepis, odmiennie niż to miało miejsce w odniesieniu do art. 20 i art. 21 Konstytucji, akcentuje element podmiotowy własności, wskazując, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia” (art. 64 ust. 1), a prawa te „podlegają równej ochronie dla wszystkich” (art. 64 ust. 2). Artykuł 64 Konstytucji ujmuje zatem własność jako prawo jednostki. Jednocześnie wskazuje, że jest to prawo nieograniczone pod względem podmio-

23 P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 87.

24 W doktrynie wskazuje się, że art. 20 konstytucji ma przede wszystkim charakter deklaracji ustrojowej. Por. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, s. 25–26.

25 Por. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 roku, sygn. akt K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87; wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 roku, sygn. akt K 39/00, OTK ZU–A 2002, nr 1, poz. 4; wyrok TK z dnia 30 października 2001, sygn. akt K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217.

26 Por. wyrok TK z dnia 29 maja 2001 roku, sygn. akt K 5/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 87; wyrok TK z dnia 26 maja 2009 roku, sygn. akt SK 32/09, OTK ZU–A 2009, nr 5, poz. 70.

towym. Oznacza to, że podmiotem własności w sensie konstytucyjnym może być „każdy”, a więc zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty o innym charakterze. Zараzеm ustrojodawca, umieszczając art. 64 w dziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”, traktuje własność jako jedno z praw o charakterze ekonomicznym. Co jednak istotne, prawu temu nadał on szczególną pozycję w stosunku do innych praw ujętych w tym dziale. O ile bowiem pozostałe prawa podlegają ochronie tylko w granicach wyznaczonych przez ustawy (art. 81), to ochrona prawa własności może być realizowana również na płaszczyźnie konstytucyjnej za pomocą instytucji skargi konstytucyjnej.<sup>27</sup>

Postrzeżenie własności na tle regulacji konstytucyjnej nie może abstrahować od specyfiki aktu prawnego, jakim jest Konstytucja. Normy i pojęcia konstytucyjne cechują się bowiem wyższym stopniem uogólnienia i nasycenia ideologicznego, niż ma to miejsce w odniesieniu do innych aktów prawnych. Oznacza to tym samym, że Konstytucja w swoim wymiarze normatywnym posługuje się często pojęciami o wiele szerszym zakresie znaczeniowym, niż to wynika z ich techniczoprawnego ujęcia na tle aktów prawnych niższego rzędu.<sup>28</sup> Te ostatnie wprawdzie niekiedy konkretyzują, czy też nawet rozwijają zawarte w Konstytucji pojęcia, to jednak zachodząca w ten sposób pomiędzy nimi a Konstytucją relacja nie oznacza pozbawienia ich wiążącego charakteru, a tym samym nie daje podstaw do negowania istnienia „swoistej” autonomii pojęciowej ujawniającej się na płaszczyźnie regulacji konstytucyjnej.<sup>29</sup>

Powyższa konstatacja stwarza podstawy do różnicowania znaczeniowego pojęcia „własność” eksponowanego na gruncie Konstytucji i kodeksu cywilnego<sup>30</sup> (Pomiędzy własnością rozumianą jako prawo rzeczowe (art. 140 kc.) a jej konstytucyjnym ujęciem nie należy zatem upatrywać występowania stosunku nadrzędności pojęciowej jednego względem drugiego. Zachodząca pomiędzy nimi relacja, czerpiąca swoje źródło w specyfice regulacji konstytucyjnej, ma zgoła odmienny charakter. Mamy tutaj bowiem do czynienia z istnieniem swoistej nadrzędności normatywnej konstytucyjnego ujęcia własności względem jego kodeksowego odpowiednika, wyrażającą się w tym, że ta pierwsza, jako prawo podstawowe, wyznacza określone wymagania dotyczące treści i pojmowania własności w aktach niższego rzędu.<sup>31</sup> Relacja ta jest tym mocniejsza, że jak zauważa M. Safjan, odnosząc się do cywilistycznego postrzegania własności, iż to jest i powinno być coraz silniej uwarunkowane spojrzeniem na własność jako prawo fundamentalne, posiadające rzeczywiste

27 E. Łętowska, Wpływ Konstytucji na prawo cywilne, (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 128–129.

28 Por. B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 29–30. Por. również odnośnie do „tożsamości” pojęciowej w relacji Konstytucja – ustawa zwykła: orzeczenie TK z dnia 20 października 1992 roku, sygn. akt K 1/92, OTK 1992, nr 2, poz. 23 oraz orzeczenie TK z dnia 28 stycznia 1991 roku, sygn. akt K 13/90, OTK 1991, nr 1, poz. 3.

29 Por. S. Jarosz–Żukowska, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 15–18.

30 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) – dalej cyt. jako kc.

31 B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*

gwarancje konstytucyjne, których wymiar nie może być już sprowadzony do czystej ideologii i polityki.<sup>32</sup>

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że regulacja konstytucyjna dotycząca własności stwarza pewne problemy interpretacyjne odnośnie do wyznaczenia zakresu znaczeniowego pojęcia „własność”.<sup>33</sup> Problemy w tej materii szczególnie mocno uwidaczniają się w związku z określeniem wzajemnej relacji pomiędzy art. 21 ust. 1 a art. 64 Konstytucji. Powyższe wątpliwości interpretacyjne sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, czy na gruncie przepisów obecnie obowiązującej konstytucji nadal uzasadnione jest posługiwanie się ukształtowanym na tle art. 7 dk. pojęciem własności odpowiadającym znaczeniowo cywilistycznemu pojęciu mienia? Z jednej bowiem strony dostrzega się, że art. 64 ust. 1 Konstytucji wymienia obok własności również inne prawa majątkowe, co w istocie wyklucza utożsamianie użytego w tym przepisie terminu „własność” z cywilistycznym pojęciem mienia rozumianym jako własność (w cywilistycznym znaczeniu) oraz inne prawa majątkowe. Z drugiej zaś strony zwraca się uwagę, że art. 21 ust. 1 Konstytucji w istocie stanowi powtórzenie treści art. 7 dk., wobec czego nie ma podstaw do odmiennego odczytywania na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji pojęcia „własność”, niż to miało miejsce w odniesieniu do regulacji art. 7 dk., tj. postrzegania konstytucyjnego pojęcia własności jako synonimu pojęcia mienia.<sup>34</sup> Analiza przepisów Konstytucji odwołujących się do pojęcia „własność” prowadzi do wniosku, iż ustrojodawca posługuje się tym terminem w dwóch znaczeniach. W pierwszym, jako synonim mienia (art. 20 i art. 21 Konstytucji). W tym ujęciu konstytucyjne pojęcie własności ma szerszy zakres niż na tle regulacji kodeksowej. Konstytucyjne prawo własności obejmuje bowiem („rzeczowe”) prawo własności (art. 140 kc.) oraz inne prawa majątkowe zbliżając się tym samym w swojej konstrukcji do potocznego (psychologicznego) ujmowania własności. W drugim natomiast znaczeniu własność rozumiana jest jako składnik mienia, tj. prawo własności, czyli jedno z podmiotowych praw majątkowych (art. 64 i art. 165 Konstytucji).<sup>35</sup>

V. Pojmowanie własności podlega zmianom stosownie do przemian, jakie zachodzą w rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Rozwój społeczny często wiąże się ze zmianą w postrzeganiu funkcji, jaką prawo to ma pełnić w społeczeństwie. W odniesieniu do prawa własności coraz wyraźniej zarysowuje się tendencja do zawężania treści tego prawa w związku z modyfikacją jego funkcji w kierunku zwiększenia zakresu realizowanych przez to prawo obowiązków społecznych. Zmiana ta powoduje, że obecne pole ingerencji państwa w sferę własności jest stosunko-

32 M. Safjan, Konstytucyjna ochrona własności, „Rzeczpospolita” z dnia 12 lipca 1999, s. C1.

33 T. Dybowski, Ochrona..., *op. cit.*, s. 111; S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna..., *op. cit.*, s. 34–35.

34 Por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 roku, sygn. akt P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2 oraz wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 roku, sygn. akt K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

35 Tak M. Bednarek, Mienie. Komentarz do art. 44–55 kc., Kraków 1997, s. 28. Por. również przypis nr 35.



wo szerokie. Coraz większy bowiem nacisk we współczesnych prawodawstwach kładzie się na prawa socjalne oraz regulacje dotyczące ochrony środowiska i zdrowia publicznego, a więc te prawa, które niekiedy mogą pozostawać w sprzeczności z prawem własności.<sup>36</sup> Znajduje to odbicie szczególnie mocno na tle regulacji prawnorolnej, gdzie sposób korzystania z nieruchomości rolnej istotnie ograniczany jest m.in. przez przepisy dotyczące ochrony środowiska i zdrowia publicznego.

Konstytucja uznaje pewne ograniczenia własności za dopuszczalne, co potwierdza uznaną dziś i w zasadzie niekwestionowaną prawdę, że własność nie jest prawem absolutnym.<sup>37</sup> Wzrost znaczenia funkcji społecznej w odniesieniu do prawa własności powoduje, że prawo to znacząco traci swój indywidualny charakter. Jego treść coraz mocniej wyznacza natomiast element społeczny wynikający z przypisywanych temu prawu funkcji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że do istotnych elementów prawa własności należą również jego funkcje. Prawo własności, na co wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, nie ma przecież wyłącznie charakteru autonomicznego nastawionego na samorealizację właściciela, pełni ono również istotne funkcje o charakterze ogólnospołecznym. Tym samym w prawie własności należy upatrywać nie tylko sfery uprawnień właścicielskich, ale również sfery obowiązków nakładanych na właściciela w związku z przypisywanymi temu prawu funkcjami społecznymi.<sup>38</sup>

Postrzeganie w prawie własności nie tylko uprawnień, ale i obowiązków spoczywających na właścicielu stanowi wyraz nawiązania do koncepcji określanej mianem społecznego związania prawa własności (*Sozialbindung*). Wywodząca się z niemieckiej tradycji konstytucyjnej koncepcja zakłada, że uprawnienie ustawodawcy do wyznaczania granic prawa własności jest tym większe, a ochrona tego prawa tym mniejsza, im bardziej przedmiot prawa własności spełnia funkcje społeczne (np. grunty rolne). U podstaw tej koncepcji leży założenie o istnieniu podwójnej natury prawa własności. Dostrzega się bowiem, że prawo to w swej treści wyraża nie tylko element personalny, ale również socjalny, a elementy te wzajemnie przenikają się i koegzystują.

W swojej skrajnej formie idea „uspołecznienia” własności, a co za tym idzie upatrywania w prawie własności także obowiązków właścicielskich, wyrażana była na tle tzw. koncepcji solidaryzmu społecznego L. Duguita. Zakładała ona, że właściciel nie jest wcale podmiotem uprawnionym, lecz jedynie przedstawicielem spo-

36 Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 212.

37 M. Safjan, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. C2.

38 Por. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 roku, sygn. akt K 22/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 41; orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 roku, sygn. akt K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4; orzeczenie TK z dnia 15 grudnia, sygn. akt K 6/92, OTK 1992, nr 2, poz. 27; wyrok TK z dnia 25 maja 1999 roku, sygn. akt SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.

łeczeństwa zarządzającym w jego imieniu przedmiotem własności. W tym ujęciu własność przestawała być prawem jednostki, a stawała się funkcją społeczną.

Zarysowane powyższe koncepcje zasadniczo rzutują na współczesne postrzeganie własności. Własność nie jest już bowiem traktowana jako prawo absolutne, dające właścicielowi nieograniczone uprawnienie do dysponowania przedmiotem tego prawa. Jednocześnie dysponowanie przedmiotem własności często wiąże się z nałożeniem na właściciela szeregu obowiązków (głównie o charakterze publicznoprawnym) determinujących sposób realizacji przez niego swojego władztwa nad rzeczą. Wyraźnie zależność ta ujawnia się w odniesieniu do własności nieruchomości rolnych. Wykonywanie uprawnień właścicielskich w odniesieniu do tego przedmiotu własności podlega szeregowi ograniczeń statuowanych przez normy prawa krajowego i Unii Europejskiej. Wynika to ze szczególnej funkcji, jaką przypisuje się własności rolnej w związku ze specyfiką wytwarzanych dóbr i ich znaczeniem gospodarczym, oddziaływaniem na środowisko naturalne i znaczącym zróżnicowaniem strukturalnym.

VI. Prawo własności jest uważane powszechnie za synonim najpełniejszego, chociaż niepozbawionego granic (absolutnego) prawa podmiotowego określającego stosunek właściciela do rzeczy.<sup>39</sup> Już samo brzmienie art. 140 kc. wskazuje na istnienie granic władztwa właściciela nad przedmiotem własności. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem właściciel w granicach wyznaczonych przez ustawę, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa może korzystać z przedmiotu własności. Mimo że własność podlega wskazanym powyżej ograniczeniom, przyjmuje się, iż właścicielowi przysługuje pełne władztwo nad rzeczą, co stanowi wyraz istnienia na jego rzecz domniemania wyłączności w zakresie korzystania i rozporządzania przedmiotem własności.<sup>40</sup>

W tradycyjnym ujęciu treść władztwa właściciela nad rzeczą wyznaczana jest w oparciu o wywodzącą się jeszcze z prawa rzymskiego triadę uprawnień właścicielskich obejmujących: prawo do korzystania z rzeczy, pobierania z niej pożytków i rozporządzenia przedmiotem własności. Współcześnie ujmowanie własności za pomocą odwołania się do triady uprawnień właściciela w stosunku do przedmiotu własności nie oddaje w pełni istoty tej instytucji prawnej. Na treść prawa własności, jak już bowiem sygnalizowano, nie składają się bowiem wyłącznie uprawnienia właściciela względem rzeczy, lecz także jego obowiązki. To swoiste przewartościowanie treściowe własności wiąże się ze zmianą postrzegania tego prawa i jego funkcji. Przestało ono być wyłącznie prawem realizującym interes właściciela, a stało się w zakresie wykonywania tego prawa funkcją społeczną. Innymi słowy, włas-

39 S. Rudnicki, *Własność...*, *op. cit.*, s. 17; J. Nadler, (w:) E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 292.

40 Tak W. Pańko, *O prawie...*, *op. cit.*, s. 75–76.

ność pełni rolę służebną wobec uzasadnionych oczekiwań ogólnospołecznych. W tym ujęciu własność stanowi raczej kompleks praw i obowiązków właściciela.<sup>41</sup> Z tej też przyczyny, charakteryzując prawo własności, wskazać należy, że te wyraża: po pierwsze, najszerszy zakres treściowy stosunku podmiotu do dóbr mu przypisanych, po drugie, przyznanie właścicielowi wyłączności (monopolu) w odniesieniu do określonego przedmiotu, po trzecie, specyficzna elastyczność (po uchyleniu ograniczeń prawa własności uzyskuje ponownie możliwość korzystania z rzeczy w zakresie, w jakim dotychczas podlegał ograniczeniu).

W doktrynie podkreśla się, że w następstwie wprowadzonych w latach 1989–1990 zmian w zakresie ujmowania własności nie stwarza się podstaw do normatywnego różnicowania własności na poszczególne jej typy czy formy. Nie wyklucza to jednak eksponowania na gruncie jednolitego pojęcia własności poszczególnych jej typów w zależności od przyjętego kryterium wyróżnienia. W tym przypadku, co prawda mamy do czynienia z dyferencjacją własności (głównie w oparciu o kryterium funkcjonalne), to jednak każdy wyodrębniony w ten sposób typ własności odpowiada pod względem treści art. 140 kc., zaś w zakresie środków ochrony art. 222 kc.

W oparciu o kryterium funkcjonalne wyróżnia się również własności rolną. Czynnikiem ją statuującym są nieruchomości rolne. Przyjęte kryterium wyróżnienia własności rolnej stanowi nawiązanie do specyfiki produkcji rolnej, która w istocie od samego początku do dnia dzisiejszego odbywa się z udziałem ziemi. Oczywiście wraz z rozwojem rolnictwa, i zachodzących w nim zmian technologicznych pojawiały się „nowe” czynniki produkcji rolnej w postaci pracy, kapitału i organizacji, to jednak nadal zasadniczym jej elementem pozostawała ziemia.<sup>42</sup>

Współcześnie produkcja rolna odbywa się w formie zorganizowanej w postaci gospodarstwa rolnego (art. 55<sup>3</sup> kc.) i to właśnie do niego należy odnosić własność rolną.<sup>43</sup> Nieruchomość rolna stanowi bowiem zasadniczy substrat gospodarstwa rolnego, choć ta jako środek produkcji – sama przez się – nie stanowi gospodarstwa rolnego.<sup>44</sup> Gospodarstwo rolne zakłada przecież istnienie elementu organizacyjnego, a zatem współistnienia co najmniej dwóch elementów pozostających ze sobą w funkcjonalnym związku. W sensie techniczno–prawnym gospodarstwo rolne – co należy jeszcze raz podkreślić – będące pewną zorganizowaną całością, stanowi mienie, a więc własność i inne prawa majątkowe (art. 44 kc.). Tym samym w swej istocie własność rolna odnosi się nie do prawa własności (prawa rzeczowego), lecz do mienia, zbliżając się w ten sposób do konstytucyjnego ujęcia własności.

41 Por. A. Wołoszczak, Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 roku), (w:) J. Jabłońska–Bonca (red.), *Krytyka...*, *op. cit.*, s. 251–254.

42 A. Stelmachowski, (w:), T. Dybowski (red.), *System...*, *op. cit.*, s. 187.

43 Por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 53.

44 *Ibidem*, s. 60.

VII. Specyficzne podejście do prawa własności eksponowane jest na tle prawodawstwa unijnego, przy czym – co należy podkreślić – prawo to początkowo w ogóle nie było przedmiotem zainteresowania traktatu ustanawiającego EWG głównie ze względu na jego ogólny charakter<sup>45</sup>. Równoległe do Traktatu Rzymskiego w państwach członkowskich obowiązywała Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>46</sup> (EKPCiPW). Obowiązywała wówczas ogólna zasada odesłania w sprawach własności do prawa krajowego państw członkowskich, która w niezmienionej postaci funkcjonuje też obecnie w treści art. 345 TFUE (art. 295 TWE, art. 222 Traktatu Rzymskiego).

Treść art. 345 TFUE, regulując stosunek postanowień prawa unijnego do norm krajowych w kwestii własności, stanowi, że „traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich”. Oznacza to pozostawienie prawa własności jako prawa z zakresu prawa cywilnego poza zakresem regulacji UE, umożliwiając tym samym swobodne kształtowanie porządku własnościowego przez państwa członkowskie.

Na poziomie prawa unijnego własność rozumiana jest szeroko<sup>47</sup>. Należy ją raczej identyfikować z ekonomicznym pojęciem mienia (używany w prawie międzynarodowym) niż z ujęciem cywilistycznym, jako że obejmuje nie tylko własność *sensu stricte*, ale także ograniczone prawa rzeczowe, zobowiązania (np. dzierżawa, najem)<sup>48</sup> oraz dotyczy nie tylko prawa do rzeczy, ale także do dóbr niematerialnych<sup>49</sup>, obejmując też np. interesy ekonomiczne przedsiębiorcy wynikające z jego reputacji<sup>50</sup>.

45 Zob. A. Jurcewicz, Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 69 i nast.

46 Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 – Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, uzupełniona Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 177, zm. Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962. Bliżej zob. T.R.G. van Banning, *The Human Right to Property*, Intersentia, Antwerp 2002, s. 64 i nast.; C.B. Schutte, *The European Fundamental Right of Property: Article 1 of Protocol No 1 to the European Convention on Human Rights: its Origins, its Working and its Impact on National Legal Order*, Kluwer Law International, 2004, s. 17 i nast.; J.E.S. Fawcett, *The application of the European Convention on Human Rights*, Oxford 1987.

47 Treść art. 222 TEWG (art. 345 TFUE) wywodzi się z Deklaracji Schumana z 9 maja 1950 r., odznaczającej się programowym, a nie prawnym charakterem. Stąd też użyty zwrot „zasady własności” nie ma znaczenia techniczno-prawnego, ale raczej ekonomiczne. Zwrócił na to uwagę Adwokat Generalny w opinii do trzech połączonych spraw wniesionych przed ETS przez Komisję przeciwko Portugalii, Francji i Belgii, dotyczących zasad własności w prywatyzowanych przedsiębiorstwach – sprawy: nr C-367/98 *Commission v. Portugal*, nr C-483/99 *Commission v. France*, nr C-503/99 *Commission v. Belgium*, ECR 2002, s. I-4733.

48 Wyrok ETPC w sprawie *Spadea i Scalabrino v. Italy* z 28.09.1995 r., skarga nr 12868/87, sprawa nr 23/1994/470/551, ECHR seria A. 315-B; wyrok ETPC w sprawie *Scollo v. Italy* z 28.09.1995 r., skarga nr 19133/91, sprawa nr 24/1994/471/552, ECHR seria A. 315-C.

49 Jak własność intelektualna, zob. decyzję Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Smith Kline and French Laboratories v. Netherlands* z 4.10.1990 r. skarga nr 12633/87, DR 66/70.

50 Zob. Ch.Jr. Donahue, T.E. Kauper, P. Martin, *Cases and materials on property. An introduction to the concept and the institution*, American Casebook Series, wyd. 3, St. Paul, Minn. 1993, s. 110 i nast.; C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PIP 1993, z. 5, s. 25, 1993; I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002. Zob. też wyrok ETPC w sprawie *Tre Traktoerer(Umlaut) AB v Sweden* z 7.07.1989 r., skarga nr 10873/84, sprawa nr 4/1988/148/202, ECHR seria A. 159.

Ponieważ stosunki własnościowe odgrywają pierwszoplanową rolę w gospodarce każdego państwa, to wyłączenie porządku własnościowego z prawnych ram integracji gospodarczej, jaką zakładano w traktacie, nie mogło pozostawać bez wpływu na procesy integracyjne. Należy przy tym pamiętać o fundamentalnych dla tych procesów traktatowych zasadach (niedyskryminacji, proporcjonalności) i swobodach podstawowych<sup>51</sup>, jak swoboda przepływu kapitału czy wolność efektywnej konkurencji, które ze swojej strony również wpływają na porządek własnościowy w państwach członkowskich. W takiej sytuacji interpretacja treści wówczas obowiązującego art. 295 traktatu (TWE) do czasu utworzenia Unii Europejskiej sprawiała poważne trudności, tym bardziej że bardzo niewiele było orzeczeń ETS, które przyczyniłyby się do jego rozumienia. Niemniej jednak jasne były przynajmniej dwie kwestie. Po pierwsze, ówczesny art. 295, obecny zaś art. 345 TFUE w praktyce nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcia krajowego prawodawcy w zakresie prawa własności jako prawa rzeczowego. Po drugie, w doktrynie prawa europejskiego powszechnie uznaje się, że przepis ten nie stanowi gwarancji prawnej własności, ale też nie blokuje stworzenia takiej gwarancji<sup>52</sup>.

Z punktu widzenia unormowań unijnego prawa pierwotnego własność ujmowana jest w aspekcie negatywnym i pozytywnym. Ten pierwszy wyrażony został w art. 345 TFUE w formule, iż nie przesądza w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich, co oznacza, że w zakresie tego ograniczenia funkcjonują pozostałe postanowienia traktatu. Nie mogą wpływać na istotę tego prawa, mogą jednak ingerować w sposób korzystania z prawa własności. Aspekt pozytywny sprowadza się do wypełniania i realizacji – mimo ograniczeń wynikających z art. 345 TFUE – podstawowych zasad traktatowych, swobód, reguł konkurencji oraz założeń unijnych polityk<sup>53</sup>.

VIII. Zarówno doktryna, jak i judykatura, szczególnie zaś Adwokaci Generalni, starali się określić zakres zastosowania art. 345. Okolicznością wyłączającą stosowanie tego postanowienia jest brak elementu wspólnotowego (unijnego). Tak właśnie stwierdził Trybunał w sprawie Annibaldi<sup>54</sup>, w której powód utrzymywał, że wskutek

51 Zob. ogólnie C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, (w:) „O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michalskiej” pod red. T. Jasudowicza, C. Mika, Toruń 1996; I. Lach, *Europejskie aspekty prawa własności*, (w:) „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej”, pod red. C. Mika, Toruń 1999; A. Graś, *Własność nieruchomości w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2001, nr 2.

52 Zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Bielsko-Biała 2002, s. 566; zob. też w kwestii zakresu zastosowania art. 345 TFUE: M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej*, Bielsko-Biała 2003, s. 351; M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, Warszawa 2006, s. 60.

53 Zob. wyrok ETS w sprawie nr C-350/92 Spain v. Council, ECR 1995, s. I-1985; sprawa nr C-30/90 Commission v. United Kingdom, ECR 1992, s. I-829.

54 Sprawa nr C-309/96 Daniele Annibaldi v. Sindaco del Comune di Guidonia, Presidente Regione Lazio, 1997 ECR s. I-7493.

objęcia krajowym aktem prawnym jego nieruchomości gruntowych obrębem parku przyrodniczo–archeologicznego, został pozbawiony własności bez odszkodowania. ETS orzekł, że z brzmienia ówczesnego art. 222 TEWG (obecnie art. 345 TFUE) wynika, że w zakresie przedmiotowego aktu krajowego państwo członkowskie zachowało swobodę decyzji. Zatem ustawodawstwo krajowe, takie jak ustawa ustanawiająca park przyrodniczo–archeologiczny w celu ochrony i poprawy środowiska oraz spuścizny kulturalnej regionu, nie jest objęte prawem wspólnotowym. Nie przedstawiając wykładni art. 222 TEWG (art. 345 TFUE), Trybunał stwierdził jedynie, że w związku z jego brzmieniem sytuacja prawna skarżącego ma charakter wyłącznie wewnętrzny (krajowy).

Wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym zrodziły się wobec krajowych aktów prawnych w sprawie Fearon<sup>55</sup>, które wprowadzały zakaz prowadzenia wywłaszczeń w stosunku do podmiotów, zamieszkujących w obrębie trzech mil od nieruchomości gruntowej (w przypadku osób prawnych wszyscy udziałowcy winni odpowiadać temu wymogowi). Podkreślano, że te podjęte w interesie powszechnym środki krajowe mają na celu m.in. zapobiec spekulacjom gruntami oraz gwarantować własność tym, którzy z nich korzystają. Strona powodowa jednak podnosiła dyskryminacyjny charakter tej regulacji. Trybunał stwierdził, że chociaż art. 222 (obecnie art. 345) nie kwestionuje prawa państw członkowskich do ustanowienia systemu wywłaszczeń przez podmioty publiczne, to jednak system taki musi być zgodny z podstawową zasadą niedyskryminacji oraz swobodą przepływu osób (tj. osiedlania się).

W sprawie Konle<sup>56</sup> uznano za niezgodny z traktatem, tzn. swobodą przepływu kapitału i swobodą przedsiębiorczości, system uprzedniego, administracyjnego zatwierdzania umów sprzedaży nieruchomości obowiązujący w Tyrolu. Broniąc zasad prawa krajowego, Austria powoływała się na art. 222 (obecnie art. 345), na podstawie którego – według niej – państwa członkowskie mogą kontrolować krajowe zasady prawa własności. Podnosiła też, że wyłącznie system owego zatwierdzania umożliwia państwowym i lokalnym władzom utrzymanie kontroli zgodności planowania przestrzennego z zadaniami leżącymi w interesie powszechnym, co w regionie takim jak Tyrol jest szczególnie ważne z uwagi na niewielką część gruntów podlegających zabudowaniu. Wyjaśniając relacje art. 222 do podstawowych zasad traktatu, Trybunał stwierdził, że „[...] chociaż zasady prawa własności pozostają w gestii każdego państwa członkowskiego na podstawie art. 222 traktatu, to postanowienie to nie powoduje wyłączenia tych reżimów z zakresu zastosowania podstawowych zasad traktatu”.

55 Sprawa nr C-182/83 Robert Fearon and others v. Irish Land Commission, 1984 ECR s. 3677.

56 Sprawa nr C-302/97 Klaus Konle v. Austria, 1999 ECR s. I-3099.

W sprawie CILFIT<sup>57</sup> Trybunał powiedział, że przepisy prawa wspólnotowego winny być interpretowane bez pomijania ich kontekstu w świetle prawa wspólnotowego jako całości, z uwzględnieniem jego celów i aktualnego stadium rozwoju. Taka też wykładnia celowościowa (obok językowej) winna być przyjęta wobec art. 345 traktatu<sup>58</sup>. Zgodnie z opinią Adwokata Generalnego<sup>59</sup> „art. 295 TWE (art. 345 TFUE) powinien być interpretowany jako zapewniający państwom członkowskim w sposób generalny swobodę organizowania zasad prawa własności, nie gwarantując jednak, że wspólnotowe instytucje nie będą wkraczały w podmiotowe prawo własności”.

W literaturze wyrażane są bardzo odmienne poglądy co do zakresu zastosowania art. 345 TFUE. Nie wchodząc w bliższą analizę poszczególnych stanowisk, wystarczy wspomnieć, że jedni stoją na stanowisku, że odnosi się on wyłącznie do zasad prawa własności związanych z przedsiębiorstwami, szczególnie zaś w odniesieniu do ich prywatyzacji i nacjonalizacji, inni – że wyłącza z zakresu stosowania zasad traktatowych własność w ogólności, włączając własność intelektualną. Całkowite wyłączenie kompetencji organów Unii w kwestii własności budzi poważne wątpliwości, jako że uniemożliwiłoby funkcjonowanie wspólnego rynku i osiągnięcie jego celów. Kolejna grupa podnosi, że w swoim orzecznictwie ETS nie zaakceptował i pewnie nie zaakceptuje środka niezgodnego z podstawowymi zasadami traktatowymi, takimi jak zasada niedyskryminacji, proporcjonalności, swobody podstawowe i reguły konkurencji<sup>60</sup>. Niektórzy słusznie uważają<sup>61</sup>, że art. 345 nie może być interpretowany w sposób uniemożliwiający bądź utrudniający osiągnięcie podstawowych celów traktatu, w związku z czym zawarta w nim klauzula neutralności nie ma charakteru absolutnego. Za trafne uznać zatem wypada też stanowisko<sup>62</sup>, zgodnie z którym art. 345 nie należy traktować jako wyłączającego prawo własności z unijnego porządku. Nie do przyjęcia jest zatem „antyintegracyjna” jego interpretacja, dopuszczająca np. kształtowanie krajowych zasad prawa własności niezgodnie z zasadami prawa unijnego, czy też wyłączająca możliwość regulacji jakichkolwiek aspektów własności przez UE.

IX. Konieczność zapewnienia poszanowania podstawowych zasad traktatu oraz realizacji jego celów stanowiła podstawę dla uznania szerokiego zakresu kompe-

57 Sprawa nr 238/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, 1982 ECR s. 3415.

58 Wskazują D. Lasok, P.A. Stone, *The Conflict of Laws in the European Community Law*, Abington 1987, s. 66.

59 Zob. opinia Adwokata Generalnego Ruiz-Jarabo Colomera w sprawie nr C-56 i 58/64 Etablissements Consten S.r.R.L. and Grundig-Verkaufs-GmbH v. Commission, 1966 ECR s. 352.

60 Zob. H. Smit, P. Herzog, *The law of The European Economic Community. A Commentary on the EEC Treaty*, Times Mirror Books 1991.

61 Zob. S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej: między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 271–285; T. Skoczny, *Państwowe monopole handlowe w prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 1997, nr 3, s. 45.

62 Tak M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 60.

tencji UE przez ETS w sprawie nr C –235/89,<sup>63</sup> w której Trybunał stwierdził, że w przypadku braku w prawie unijnym postanowień harmonizujących daną dziedzinę, państwa członkowskie zachowują kompetencje do stanowienia w niej regulacji. Jednak nawet wówczas państwa członkowskie nie mogą stanowić przepisów krajowych niezgodnych z traktatem. Trybunał wskazał, że (ówczesny) art. 295 TWE nie może być interpretowany w taki sposób, aby państwa członkowskie w sferze regulacji dotyczących własności mogły wydawać przepisy, na podstawie których dopuszczalne byłoby naruszenia zasady swobody przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego, która zawarta jest w traktacie.

W sprawie nr C – 491/01<sup>64</sup> Trybunał stwierdził, że z art. 295 (obecnie art. 345) wynika jedynie uznanie przez Wspólnotę kompetencji państw członkowskich do określenia zasad rządzących krajowym systemem własności, co jednak nie wyklucza kompetencji Wspólnoty do wpływania na wykonywanie krajowego prawa własności. W sprawie nr C –350/92<sup>65</sup> Rada wskazała, że postanowienie to pozostawia określoną swobodę państwom członkowskim w sferze organizacji ich zasad prawa własności, ale nie można na jego podstawie wnosić braku kompetencji Wspólnoty do interweniowania w sferę własności podmiotów indywidualnych, ponieważ oznaczałoby to paraliż władzy Wspólnoty.

W sprawie nr C 503/04<sup>66</sup> Trybunał podkreślił, że państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub inne sytuacje w jego porządku prawnym dla uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Treść art. 295 TWE nie wyłącza obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych reguł traktatu, a szczególne cechy systemu prawa własności państwa członkowskiego nie mogą uzasadniać naruszenia swobodnego świadczenia usług z powodu nieprzestrzegania przepisów wspólnotowej dyrektywy. Trybunał uznał wręcz, że wykonanie zobowiązań państw członkowskich wynikających z prawa wspólnotowego musi nastąpić, nawet jeśli to miało uchybić zasadzie pewności prawa oraz ochrony uprawnionych (uzasadnionych) oczekiwań, zasadzie *pacta sunt servanda* oraz naruszyć prawo własności, gwarantowanych w krajowym systemie prawnym.<sup>67</sup>

W doktrynie podkreśla się<sup>68</sup>, że choć pewne kwestie dotyczące własności pozostają na mocy art. 345 w wyłącznej kompetencji państw członkowskich (przykładowo Unia nie może wywłaszczyć), to krajowe zasady prawa własności podlega-

63 Commission v. Italy, 1992, ECR s. I-777.

64 The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd., 2002 ECR s. I-11453.

65 Spain v. Council, 1995 ECR s. I-1985.

66 Commission v. Germany, 2007 ECR s. I-6153.

67 W sprawie nr C-351/07 CEPAV DUE, (j.n.p.) Adwokat Generalny w swojej opinii z 11.09.2008 r. uznał wyrażoną powyżej zasadę za słuszną.

68 P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren Van Themaat, Introduction to the law of the European Communities, wyd. 3, The Hague-London-Boston 1998, s. 1119 i nast.



ją kontroli ze względu na ich zgodność z traktatem, prawem wtórnym realizującym unijne polityki oraz EKPCiPW. Swoboda państw członkowskich w sferze własności dotyczy przede wszystkim kwestii istnienia samego prawa, natomiast jego wykonywanie winno być zgodne z prawem unijnym. Z kolei Unia nie ma kompetencji realizowania zasad traktatowych w sposób, który naruszałby istotę prawa własności. Może jednak podejmować działania stanowiące ingerencję w to prawo, jeśli jest to niezbędne do realizacji celów i zasad traktatu.

X. Mając na uwadze, że gospodarka europejska, a w ślad za tym traktaty, opierają się na uznaniu dominującej pozycji własności prywatnej – to pomimo braku konkretnych uregulowań prawnych – od początku swego istnienia Wspólnota chroniła prawo własności z „innej strony”, mianowicie poprzez orzecznictwo ETS w sprawach ochrony praw podstawowych. Ponieważ traktat nie zawierał katalogu praw podstawowych, to aby przeciwdziałać poszukiwaniu przez podmioty bezpośrednio poszkodowane prawem wspólnotowym ochrony praw podstawowych w porządkach prawnych państw członkowskich – co mogłoby prowadzić do „nieuszanowania” zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego – Trybunał „wywiódł” w porządku wspólnotowym prawa podstawowe, obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich. Oparł się przy tym na przynależnym mu uprawnieniu do „zapewnienia przestrzegania prawa” (art. 220 TWE), przy czym „prawo” rozumiał jako obiektywny wzorzec wartości, a nie obowiązującą wówczas wersję prawa pierwotnego<sup>69</sup>. Ponadto w sprawie nr 29/69 Stauder<sup>70</sup> Trybunał powołał się na możliwość sądowego zbadania nieuregulowanych w prawie wspólnotowym spraw poprzez odwołanie się do „powszechnych zasad prawnych, które są wspólne porządkom prawnym państw członkowskich”.

Później, w sprawie nr 4/73 Nold<sup>71</sup> ETS odwołał się zarówno do „wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich”, jak i (po raz pierwszy) do ratyfikowanych przez te państwa międzynarodowych traktatów o prawach człowieka, rozumianych przede wszystkim jako Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>72</sup>. ETS stwierdził, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał, chociaż zakres tych praw nie był ujęty w żadnym wiążącym akcie prawa wspólnoto-

69 Zob. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2001, wydanie trzecie zmienione, s. 257 i nast.

70 E. Stauder v. Ulm–Sozialamt, ECR 1969, s. 419.

71 J. Nold Kohlen – und Baustoffgroshandlung v. Commission, ECR 1974, s. 491.

72 Trzeba zaznaczyć, że w ramach EKPC ochrona prawa własności nie obejmuje prawa do nabycia własności, zob. decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie Linde przeciwko Szwecji z 9.05.1986, skarga nr 11628/85, publ. DR 47/270; decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie Agneessens przeciwko Belgii z 12.10.1988, skarga nr 12164/86, publ. DR 70/59. W ramach praw podstawowych w UE ochroną otoczone jest istniejące prawo własności. Natomiast w ramach swobód podstawowych gwarantowane jest prawo do własności jako element autonomicznej wolności gospodarczej. Ochronie podlega głównie równość szans w dostępie do własności. Zob. C. Mik, *Ochrona prawa własności...*, *op. cit.*, s. 231; I. Lach, *Europejskie aspekty...*, *op. cit.*, s. 290.

wego<sup>73</sup>. I chociaż właśnie z uwagi na klauzulę neutralności zawartą w treści art. 345 TFUE w prawie unijnym brak jest postanowień, które zapewniałyby bezpośrednio ochronę prawu własności, to prawo to było i jest chronione w ramach ochrony praw podstawowych<sup>74</sup>, która spełnia rolę oceną co do naruszeń tego prawa.

Po utworzeniu Unii Europejskiej wprowadzenie bezpośredniej ochrony prawa własności nastąpiło z wejściem w życie Traktatu z Maastricht w 1993 r. W wyniku ustaleń konferencji w Amsterdamie w 1997 r. art. 6 ust. 2 TUE (poprzednio – F ust. 2) podkreślał, że Unia Europejska chroni prawa podstawowe, które gwarantowane są przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a które wywodzą się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich.

Podczas tejże konferencji w Amsterdamie, zmieniając traktat o UE (TUE), do wskazanego powyżej art. 6 dodano ust. 1, który chronił prawo własności nie tylko jako zasadę prawa wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, ale gwarantował ochronę jako zasadę instytucjonalną. Stanowił on, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji i poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności; zasady te są wspólne wszystkim państwom członkowskim”. Statuując zasadę instytucjonalną, postanowienia powyższe sprawiały, że gwarancje ochrony prawa własności nie były równoległe wobec art. 295 TWE.

W obecnie obowiązującym – po Traktacie Lizbońskim – „nowym” art. 6 TUE Unia w ust. 1 uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych UE, która stała się częścią prawa pierwotnego Unii, natomiast w ust. 2 UE przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Prawa podstawowe, zagwarantowane w tej konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne (ust. 3 art. 6 TUE).

Można przyjąć, że art. 6 TUE, nie kształtując co prawda treści prawa własności jako prawa podstawowego, ale chroniąc władanie własnością, stanowi granicę, w jakich państwo może realizować swoje uprawnienia wynikające z art. 345 TFUE.

Źródłami prawa w zakresie własności jest orzecznictwo ETS, SPI oraz Europejska Karta Praw Podstawowych (od czasu konferencji w Nicei). Karta ustanawia katalog praw podstawowych UE, w których prawo własności zajmuje istotne miejsce. Stanowi się w niej, że „Każda osoba ma prawo do posiadania, używania, rozporządzania i przekazania w spadku własności nabytej zgodnie z prawem. Nikt nie

73 W 2000 r. prawa podstawowe zostały zapisane w Karcie Praw Podstawowych UE, która – do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony – miała wyłącznie deklaracyjny charakter.

74 Zob. K. Lenaerts, Fundamental rights in the European Union, *European Law Review*, 2000, t. 25, nr 6, s. 586 i nast.

może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem za jej utratę, wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z własności może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

Jeśli chodziło o moc prawną tego politycznego w swym charakterze katalogu praw podstawowych, jakie zawarte są w Karcie, to przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony nie była ona zbyt duża, jako że postanowienia te nie miały charakteru bezwzględnie obowiązującego<sup>75</sup>. Niemniej jednak odzwierciedlały one fundamentalne wartości wyrażane przez państwa członkowskie, z których wywodzone są ogólne zasady wspólnotowego prawa. Nie ulega wątpliwości, że Karta stanowiła „esencję” *acquis communautaire* w zakresie praw podstawowych i przenosiła pośrednio na obszar UE ochronę własności z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Niewątpliwie zatem sama Karta Praw Podstawowych, jak i orzecznictwo ETS były blisko związane z ujęciem prawa własności w EKPCiPW. Obecnie – w związku z przystąpieniem Unii Europejskiej do tej konwencji (art. 6 ust. 2 TUE), obowiązywaniem Karty Praw Podstawowych jako części prawa pierwotnego (ust. 1) oraz uznaniem praw podstawowych za część prawa Unii jako zasad ogólnych prawa (ust. 3) – sytuacja stała się bardziej klarowna. Ochrona prawa własności jako prawa podstawowego wykonywana jest obecnie na podstawie traktatu jako część prawa pierwotnego, a nie – jak dotychczas – w ramach gwarancji wynikającej z niepisanej zasady ogólnej prawa wspólnotowego.

XI. W kontekście wspólnej polityki rolnej pojawił się w ramach ustawodawstwa rolnego Wspólnoty szczególny aspekt ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a mianowicie uznawania i kształtowania prawa własności. Podstaw uznania prawa własności jako generalnej zasady prawa wspólnotowego oraz kształtowania się standardów ochrony tego prawa można upatrywać w fundamentalnym wyroku w sprawie nr C-44/79 Hauer v. Land Rheinland-Pfalz<sup>76</sup>. Tło sprawy było następujące. W 1975 r. L. Hauer wystąpiła do władz landu o pozwolenie na uprawę winorośli w swej posiadłości w Bad Durkheim, przy czym pozwolenie takie na krótko przedtem (parę dni) udzielone zostało właścicielom niektórych sąsiadujących gruntów. Zgodnie z właściwym prawodawstwem niemieckim winorośl można uprawiać na gruntach uznanych w tym celu za odpowiednie. Władze landu odrzuciły wniosek L. Hauer w styczniu 1976 r., uzasadniając odmowę faktem, że posiadane przez nią grunty nie były „w tym celu odpowiednie”. W tym samym miesiącu złożyła ona formalną skargę na tę odmowną decyzję, która została odrzucona w paździer-

75 Zob. F.G. Jacobs, Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice, *European Law Review* 2001, t. 26, nr 4, s. 338.

76 Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, ECR 1979, s. 3727.

niku 1976 r. na podstawie przyjętego w międzyczasie rozporządzenia Rady 112/76 w sprawie środków mających na celu dostosowanie potencjału upraw winorośli do potrzeb rynkowych<sup>77</sup>, które zakazywało nowych nasadzeń odmian winorośli sklasyfikowanych jako odmiany winne, a także zakazywało udzielania zezwoleń na nowe nasadzenia.

Szczegółowe pytania, z którymi zwrócono się do ETS, odnosiły się bardziej do interpretacji rozporządzenia aniżeli jego mocy obowiązywania. Pierwsze z nich dotyczyło stosowania zakazu nowych nasadzeń winorośli, o które wnoszono w chwili wystąpienia o zezwolenie na uprawę winorośli przed wejściem w życie rozporządzenia, drugie zaś – stosowania zakazu w ogóle, tzn. niezależnie od tego, czy dane grunty były uznane za odpowiednie do uprawy winorośli w rozumieniu niemieckiego prawodawstwa.

W dość krótkim czasie Trybunał udzielił na te pytania odpowiedzi, stwierdzając, że wynikające z rozporządzenia zakazy w istocie miały zastosowanie w sytuacjach, w których ubiegano się o zezwolenie na uprawę winorośli przed jego wejściem w życie oraz że stosowały się niezależnie od charakteru gruntów. Rozstrzygnięcie to doprowadziło do sedna sprawy. Mianowicie, rozpatrując sprawę, sąd niemiecki zaznaczył, że jeśli rozporządzenie zostało zinterpretowane w taki sposób, to nie może mieć zastosowania w Niemczech, jako że nie było zgodne z art. 12 i 14 konstytucji niemieckiej dotyczących prawa własności i prawa prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał dokonał więc oceny jego mocy prawnej w kontekście zasad prawa wspólnotowego. Na wstępie rozważył kwestię miejsca prawa własności we wspólnotowym systemie, biorąc za punkt wyjścia art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>78</sup>, który według Trybunału odzwierciedlał „wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich”<sup>79</sup>. Trybunał zauważył, że postanowienie to uznawało, iż „każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do spokojnego użytkowania swoich nieruchomości”, ale jednocześnie zachowało „prawo państwa do przyjmowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne w celu kontroli wykorzystywania własności zgodnie z interesem ogólnym”. Pomimo że Trybunał przyjął pogląd, że rozporządzenie miało na celu kontrolę użytkowania nieruchomości, to uznał jednak, że przepis Konwencji nie umożliwiał mu udzielenia wystarczająco wyczerpującej odpowiedzi w przypadku tego problemu i rozpatrzył przepisy stosowane w różnych państwach członkowskich, w tym przypadku konstytucji

77 Dz. Urz. WE 1976 L 135/32.

78 Protokół nr 1 i 4 do EKPC – Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, zm. Dz.U. 1998, Nr 147, poz. 962. Warto zauważyć, że bezpośrednie powołanie się przez ETS na Protokół nr 1 stanowił nowy element w orzecznictwie dotyczącym prawa własności. Zob. też powoływany już C.B. Schutte, *The European Fundamental Right of Property: Article 1 of Protocol No 1...*, *op. cit.*

79 We wszystkich zbadanych wówczas przez ETS systemach prawnych państw członkowskich (a było ich dziewięć) dawały one wyraz poszanowaniu funkcji społecznej własności.

niemieckiej, włoskiej i irlandzkiej<sup>80</sup>. Wnioski Trybunału sprowadzały się do stwierdzenia, że posiadanie nieruchomości wiąże się nierozłącznie z istnieniem pewnych obowiązków, dostosowaniem się do wymogów społecznych oraz wymogów dobra wspólnego. W ten sposób Trybunał starał się wykazać, że ograniczenia prawa własności są dopuszczalne nie tylko na gruncie prawa międzynarodowego, ale też konstytucyjnego państw członkowskich oraz prawa wspólnotowego – z uwagi na ogólny interes ówczesnej Wspólnoty. Ograniczenia te nie powinny jednak, w świetle ich celu, stanowić ingerencji w prawa właściciela o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia, jak i nie mogą godzić w istotę tych praw<sup>81</sup>. Trybunał zauważył też, że wszystkie państwa Wspólnoty produkujące wino nałożyły ograniczenia na uprawę winorośli, wybór odmian i sposób uprawy i że nigdzie nie uznano tych ograniczeń za naruszające prawo własności.

Mając na uwadze, że rozporządzenie 162/76 było przykładem takiego ograniczenia, Trybunał rozpatrzył, czy wprowadzone zakazy zgodne były z celami zakładanymi we wspólnotowym prawodawstwie dotyczącym winorośli, tzn. z ustanowieniem trwałej równowagi na rynku wina i poprawą jakości wina wprowadzanego na rynek. W tym kontekście rozporządzenie to było środkiem tymczasowym dążącym do zapobieżenia wzrostowi nadprodukcji, która już miała miejsce. Dlatego też postanowiono, że nie stanowiło to nieuzasadnionego ograniczenia wykonywania prawa własności, ponieważ uzasadniały to cele, do których Wspólnota zmierzała w interesie ogólnym. Tym samym Trybunał zgodził się zarówno z opinią Adwokata Generalnego, jak i uwagami rządu niemieckiego.

Następnie Trybunał rozważył, czy rozporządzenie stanowiło naruszenie prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazano, że rozporządzenie to nie uniemożliwiało nikomu uprawy istniejących winorośli, a tak dalece jak zakaz dotyczył swobody działalności związanej z jej uprawą, stanowił on naturalną konsekwencję ograniczenia prawa własności i z tych przyczyn był uzasadniony.

Adwokat Generalny zajął się kwestią wypłaty rekompensaty za takie ograniczenie prawa własności i stwierdził, że mogłoby to mieć miejsce, gdyby działanie pro-

80 Właśnie w przypadku konstytucji tych państw członkowskich funkcja społeczna własności została w nich wyraźnie wyrażona. I tak, konstytucja niemiecka stanowi, że z prawem własności wiążą się obowiązki społeczne, a korzystanie z własności winno odpowiadać interesowi ogółu. We włoskiej konstytucji podkreśla się społeczną funkcję własności, w irlandzkiej zaś – iż wykonywanie prawa własności winno być zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej i służyć interesowi ogółu.

81 Zob. wyrok w sprawie C-44/79 Hauer, *op. cit.*, pkt 23. Adwokat Generalny w tej sprawie, odwołując się do wyroku w sprawie C-4/73 J. Nold Kohlen – und Baustoffgroßhandlung v. Commission (ECR 1974, s. 491), podkreślił, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom uzasadnionym koniecznością realizacji celów Wspólnoty pod warunkiem, że istota tego prawa pozostanie nietknięta. Przy zapewnieniu przez wszystkie państwa członkowskie ochrony prawa własności na poziomie konstytucyjnym, Adwokat Generalny wywiódł trzy zasady wspólne wszystkim tym państwom: 1) podlega ono ochronie przed arbitralnym jego pozbawieniem, 2) pozbawienie prawa własności (wywłaszczenie) dopuszczalne jest w interesie publicznym i za odszkodowaniem, 3) ograniczenia wykonywania prawa własności mogą być ustanawiane wyłącznie na podstawie przepisów prawnych.

wadziło do wywłaszczenia, jednakże w jego opinii w tym przypadku taka sytuacja nie miała miejsca<sup>82</sup>. Wręcz przeciwnie, wspólna organizacja rynku wina nie przewiduje wypłaty premii, gdy producent postanowi na stałe zaprzestać uprawy winorośli na danym obszarze<sup>83</sup>.

XII. Mogłoby się wydawać, że kwestie nabywania bądź utraty prawa własności należą do ekskluzywnych kompetencji państw członkowskich i zamykają się w granicach powołanego powyżej art. 6 TUE. Należy jednak pamiętać, że kwestie wolności nabywania i posiadania nieruchomości na cele związane z realizacją zasady swobody przedsiębiorczości reguluje stosowany bezpośrednio art. 50 TFUE (art. 44 TWE, art. 54 TEWG). Stanowi on, iż „w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości [...] Rada i Komisja [...] wykonują funkcje [...] umożliwiając nabywanie i korzystanie z własności gruntu znajdującego się na terytorium danego państwa członkowskiego przez obywateli innego państwa członkowskiego [...]”. Co prawda, działanie art. 50 TFUE ograniczone jest treścią art. 52 TFUE (art. 46 TWE, art. 56 TEWG), który przyznaje pierwszeństwo sprawom porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego przed zadaniami gospodarczymi Wspólnoty, jednakże niewątpliwie art. 50 TFUE spełnia zasadniczą rolę w zakresie kształtowania i wykonywania prawa własności w państwach członkowskich UE. Można stwierdzić, że przepis ten dość istotnie ogranicza swobodę kształtowania porządku prawnego w zakresie prawa własności przez państwa członkowskie. Interesującym przykładem w tym względzie służy powoływana już sprawa nr C-302/97 *Konle v. Austria*<sup>84</sup>.

Przybliżając sedno sprawy, należy wskazać, iż jej podłożem była zmiana uchwalonej i obowiązującej jeszcze przed przystąpieniem Austrii do UE ustawy o obrocie nieruchomościami w Tyrolu<sup>85</sup>, która nastąpiła w 1966 r. (a zatem już po uzyskaniu członkostwa w Unii). Zamiast ustawowego obowiązku składania oświadczenia o zamiarze nabycia tzw. drugiego domu (które dotyczyło tylko obywateli austriackich, podczas gdy cudzoziemcy mieli obowiązek uzyskania zgody na nabycie), ustawa z 1996 r. wprowadziła generalny wymóg uzyskania urzędowego zezwolenia jeszcze przed nabyciem nieruchomości przez wszystkich nabywców, a więc zarówno obywateli austriackich, jak i obcokrajowców. Z powodu nieuzyskania zgody na nabycie

82 Przyjął on, że jednym z koniecznych warunków uznania, że nastąpiło wywłaszczenie, jest trwały i definitywny charakter pozbawienia własności. Nie oznacza to jednak, że każde trwałe ograniczenie prawa własności automatycznie powinno być uznane za jego pozbawienie. Zbadania też wymaga „ekonomiczny ciężar” nałożony na właściciela przez zastosowany środek prawny – czy jest on do zniesienia, czy też posiadane prawo czyni bezużytecznym ekonomicznie. W sprawie *L. Hauer* zakaz uprawiania nowych winorośli nie uczynił gruntu bezużytecznym ekonomicznie, ponieważ mógł służyć pod inne uprawy, a zatem zachował zadowalającą wartość ekonomiczną.

83 Rozporządzenie Rady nr 1493/1999, Dz. Urz. UE 1999 L179/1.

84 1997 ECR, s. I-3099.

85 *Tiroler Grundverkehrsgesetz* 1993.

drugiego domu w Tyrolu niemiecki obywatel (K. Konle) zaskarżył tyrolską ustawę o obrocie nieruchomościami z 1996 r. jako naruszającą prawo wspólnotowe.

Na mocy traktatu akcesyjnego Austrii (art. 70) mogła ona utrzymać obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące „drugich domów” przez pięć lat od przystąpienia, co stanowiło regulację wyjątkową w stosunku do traktatów podstawowych (TWE, TUE). Trybunał przyjął, że po uzyskaniu członkostwa UE nowo uchwalony przepis może „zmieścić się” w takiej regulacji wyjątkowej, jeśli co do istoty zgodny jest z poprzednią regulacją bądź łagodzi lub usuwa wcześniej istniejącą przeszkodę, która utrudniała wykonywanie wspólnotowych praw i wolności. Jeśli jednak nowa regulacja opiera się na innej koncepcji ogólnej oraz ustanawia nową procedurę, to nie może być uznawana za równoznaczną z regulacjami z chwili przystąpienia.

Co prawda regulacja z 1996 r. usunęła zróżnicowane traktowanie w zakresie nabywania nieruchomości przez obywateli austriackich i cudzoziemców (nie polepszając przy tym sytuacji obcokrajowców), ale wprowadziła jednocześnie kontrolę ich nabywania w drodze obowiązku uzyskiwania zgody na nabycie drugiego domu. W efekcie Trybunał uznał austriacką ustawę z 1996 r. za niezgodną z art. 63 TFUE (art. 56 TWE, art. 73(b) TEWG) i art. 70 traktatu adhezyjnego Austrii, tym bardziej że zdaniem Trybunału zawarte w niej rozwiązania mogły prowadzić do uprzywilejowania wniosków na nabycie nieruchomości składanych przez jej własnych obywateli.

Trzeba podkreślić, że ujęcie prawa własności jako prawa podstawowego ma taki skutek, iż nie tylko winno być respektowane przez wspólnotowe instytucje oraz państwa członkowskie, ale też winno być chronione. Skoro tak, to – jak już podkreślano powyżej – rodziło się pytanie, do jakiego stopnia organy UE, wykonując w duchu wspólnotowym uprawnienia w zakresie ochrony prawa własności, mogą ingerować w proces legislacyjny formowania tego prawa przez ustawodawcę krajowego. Jak powiedziano, na gruncie treści art. 345 TFUE trudno jest wprost wywieść jakieś uprawnienia instytucji UE poza nakazem nienaruszania reżimu własności w państwach członkowskich. Z drugiej strony jednak, jeśli pamięta się o związkach między własnością a procesem integracji gospodarczej w ramach UE, któremu służyć mają różne swobody (jak wskazana powyżej swoboda przedsiębiorczości), to nie sposób jest interpretować art. 345 w sposób powodujący całkowite wyłączenie prawa własności z orbity zainteresowania prawa unijnego. Na podstawie dotychczasowych rozważań można przyjąć, iż to proces integracji gospodarczej określa granice, w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować swój własnościowy porządek prawny, ponieważ nie dozwala on na naruszanie zasad i swobód unijnego prawa.

Stąd też trzeba było uznać, że państwa członkowskie, kształtując prawo własności, nie są niezależne od wspólnotowego *acquis communautaire*, ale muszą liczyć

się przede wszystkim z wymogami art. 50 TFUE (art. 44 TWE, art. 54 TEWG) oraz art. 6 TUE. Trybunał podkreślał, że uprawnienia poszczególnych państw członkowskich na podstawie art. 295 TWE nie wyłączają obowiązku działania w zgodności z podstawowymi zasadami traktatowymi (sprawa Konle i inne). Natomiast w całkowitej gestii państw członkowskich pozostaje działalność normotwórcza w zakresie treściowego kształtowania prawa własności.

XIII. Własność stanowi jedną z najistotniejszych instytucji w każdym porządku prawnym. Jej jurydyczne ujęcie stanowi bowiem odzwierciedlenie panującego w danym systemie porządku społecznego i gospodarczego. Ewolucja struktur społecznych oraz następujące przemiany gospodarcze istotnie rzutowały na zmianę postrzegania własności i jej funkcji. Stąd też prawne ujęcie własności nigdy nie wykazywało elementu statycznego, lecz rozwijało się wraz z przeobrażeniami, jakie następowały w ustroju społeczno-gospodarczym. Jednocześnie postrzeganie własności, nawet współcześnie, często nie jest wolne od czynionych względem jej pewnych założeń ideologicznych, doktrynalnych czy aksjologicznych.

Eksponowane na tle prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej pojmowanie własności nie ma charakteru jednolitego. Konstytucyjne ujęcie własności, a także to ukształtowane na gruncie prawodawstwa UE traktuje własność jako prawo podstawowe odnoszące się nie tylko do „rzeczonego” prawa własności, ale również innych praw majątkowych. W tym przypadku jurydyczna konstrukcja własności zbliżona jest do jej ekonomicznego ujęcia. Na gruncie kodeksu cywilnego własność postrzegana jest natomiast jako przysługujące podmiotowi prawa cywilnego prawo rzeczowe o najszerszym zakresie uprawnień przysługujących właścicielowi względem przedmiotu własności.

Niezależnie od przedstawionych różnic w jurydycznym postrzeganiu własności współczesne ujęcie tego prawa cechuje się wyraźnym akcentowaniem jego funkcji społecznych. Prawo własności utraciło bowiem swój czysto indywidualistyczny charakter wyrażający się w przyznaniu właścicielowi niezbywalnej i nieograniczonej (absolutnej) władzy nad przedmiotem własności. We współczesnym ujęciu z prawem własności wiążą się nie tylko uprawnienia właściciela względem przedmiotu własności, ale także obowiązki, zaś państwo, ze względu na ważny interes społeczny, ma możliwość ingerowania w sferę uprawnień właściciela za pomocą statutowanych ograniczeń w zakresie dysponowania przedmiotem własności, a nawet pozbawienia właściciela tego prawa.



## **The conception of property in Polish law and EU law**

Key words: legal order, juridical concept, content of property right, constitution, civil law, EU legislation

In the article, the Authors attempt to systematically formulate “property”, from the point of view of both – Polish and EU legislation. They highlight various understandings of property and point out, how complicated the evolution of this law aspect has been.

The point of reference in the conducted analysis is the assumption that property is one of the most important elements of the legal order. It is also perceived as a pillar of social and economic system. At the same time, property, and more precisely – its juridical concept assumed by a legislator as a factor shaping not only the content of property right but also determining its allowable forms, constitutes a fundamental instrument used by a country to influence its social and economic reality.

As a reference to the Polish law, the Authors presented understandings of property that result from the constitution and civil law and pointed out fundamental differences between them. They highlighted also the fact that the constitutional concept of property is normatively superior to the other concept, what is reflected by the fact that property, formulated in the Constitution as an elementary right, determines the requirements concerning statutory understanding of property.

According to the principles of EU legislation, property is also perceived as an elementary right, but, as in the Polish law, it does not constitute an absolute (unlimited) right. It is though indicated that public interest in the broad sense of the term may constitute a legal prerequisite for interference in owner’s entitlements.