

Tomasz Pistol

INSTYTUCJA WYWŁASZCZENIA A PRAWO DO WŁASNOŚCI JAKO PRAWO CZŁOWIEKA

Historia ludzkości, różnorodne doktryny i systemy władzy zawsze opierały się na podejściu do własności jako dobra indywidualnego i potrzebnego do normalnego funkcjonowania człowieka i całego społeczeństwa. Historyczny rozwój wszystkich praw człowieka ściśle wiąże się z własnością i z nią przeplata. Zauważyć należy, że człowiek jako istota społeczna nie jest bytem abstrakcyjnym i do stabilnej egzystencji potrzebuje przedmiotów materialnych stanowiących jego własność, aby jednocześnie zaspokajać swoje potrzeby bytowe i wchodzić w skuteczne interakcje z innymi ludźmi. Realizuje się to np. poprzez wymianę dóbr materialnych za inne dobra materialne lub ich surogaty np. pieniądz, bądź pracę na rzecz innej osoby.

Prawo własności pojawiło się u zarania dziejów i już nasi najstarsi przodkowie (protoplaści) znali i respektowali prawo, które swój byt prawny przejawiało w prawie zwyczajowym.

Jednak zdefiniowaniem prawa własności zajęli się dopiero Rzymianie, którzy powiedzieli, że własność to: prawo posiadania, prawo korzystania, prawo do czerpania pożytków oraz prawo do rozporządzania¹. Definicja ta umieściła prawo

¹ E. Wipszycka, *Vademecum historyka starożytnej Grecji i Rzymu, Źródłoznawstwo starożytności klasycznej*, t. 1–2, Warszawa 2000.

własności w katalogu najważniejszych praw ustroju początkowo republiki rzymskiej, a później cesarstwa rzymskiego. Według stworzonej przez nich doktryny, własność dawała prawo do czerpania korzyści z rzeczy i prawo do dowolnego nią rozporządzania, czyli sprzedaży lub przekazania w drodze darowizny, a prawo rzymskie wprowadzało instrumenty ochrony prawa własności w postaci żądania posesoryjnego i negatoryjnego w zależności, czy naruszone było spokojne posiadanie, czy też powództwo dotyczyło odzyskania władztwa nad rzeczą od osoby nieposiadającej praw do tej rzeczy.

Dodatkowo zaznaczyć należy, że to prawu rzymskiemu ludzkość zawdzięcza podział praw rzeczowych na nieruchomości i rzeczy ruchome, a więc przyznać trzeba, że to oni stworzyli definicję i podstawowy podział praw do rzeczy, jakie rozumiemy się współcześnie pod pojęciem własności.

W średniowieczu pojęcie własności było pojmowane podobnie jak w klasycznym prawie rzymskim, ale pojawiła się tzw. własność lenna, czyli posiadłość nadawana przez seniora swemu wasalowi w zamian za wsparcie militarne lub finansowe. Było to związane z ustrojem monarchii absolutnej, jaki w tamtych czasach panował w Europie i z doktryną, która zakładała, że właścicielem ogółu nieruchomości jest najwyższy suweren², czyli król i to on ma prawo do swobodnego dysponowania nieruchomościami wchodzącymi w skład dóbr koronnych, które początkowo były równe powierzchni państwa³. Stopniowo jednak własność lenna stawała się dziedziczna, co powodowało stopniowe uszczuplanie własności króla suwerena na rzecz lenników. Pojęciem własności w średniowieczu zajmował się św. Tomasz z Akwinu⁴, który w swoim dziele *Summa theologiae*⁵ odniósł się do ówczesnie lansowanego przez doktrynę chrześcijańską poglądu, mówiącego o wyzbyciu się wszelkich dóbr doczesnych i stworzeniu własności kolektywnej zarzucając jej, że wspólna własność nie tylko sprzyjała wydajności, równości i zgodzie, ale była też źródłem waśni⁶. Św. Tomasz z Akwinu założył, że aby człowiek mógł osiągnąć duchową doskonałość, musiał mieć jakiś rodzaj zabezpieczenia, który dostarczyć mogła mu tylko własność.

W czasach demokracji szlacheckiej własność miała podobną jak w średniowieczu postać, dziedziczną lub lenną. Prawo własności potwierdzały wpisy do ksiąg sądowych, gdzie również dokonywano wpisów przekazania własności w przypadku zbycia majątku.

Epoka oświecenia, wraz z jej nowoczesną myślą filozoficzną, wprowadziła znany obecnie pogląd na prawo własności, umieszczając je na liście praw człowieka. W preambule *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela*⁷, uchwalonej

² A. Czubiński, J. Topolski, *Historia Polski*, Wrocław 1988, s. 52.

³ *Ibidem*, s. 52.

⁴ H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 70.

⁵ Dwa rodzaje poznania: wiara i rozum.

⁶ Początek datowany na rok 1454 – nadanie szlachcie przywileju w Nieszawie.

⁷ R. Kuźniar, *Prawa człowieka, prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2002, s. 24;

26 sierpnia 1789 r. wskazano, że celem wszelkiego zrzeczenia politycznego jest utrzymanie przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka. Prawa te, to wolność, własność, bezpieczeństwo oraz i opór przeciwko uciskowi. Art. 17 *Deklaracji* dodaje, że własność jest

prawem nietykalnym świętym, dlatego też nikt jej pozbawionym być nie może wyjąwszy wypadki gdy potrzeba ogółu zgodnie z ustawą stwierdzona niewątpliwie tego wymaga i to pod warunkiem sprawiedliwego i uprzedniego odszkodowania.

W kodeksie Napoleona⁸, będącym pierwszą nowoczesnie skonstruowaną regulacją prawa cywilnego, utrzymano postanowienia dotyczące własności, wprowadzone przez *Deklarację Praw Człowieka i Obywatela*, dodając ograniczenia dla właściciela i posiadacza, które zakazywały mu „ze swojej własności czynić użytku zabronionego poprzez ustawy i rozporządzenia”⁹, a więc zapisu obecnego w większości obecnych kodyfikacji cywilnych, w tym polskiego kodeksu cywilnego z 1964 r.¹⁰

Wiek XX przyniósł na początku kryzys i załamanie idei poszanowania praw jednostki. I wojna światowa i powstałe po niej doktryny militarystyczne – faszyzm i komunizm – odrzuciły prawa jednostki na rzecz grupy społecznej. Efektem tego była śmierć milionów ludzi i eksterminacja całych narodów, dlatego po II wojnie światowej ponownie ożyła idea powrotu do takiej regulacji praw człowieka, która stawia prawa pojedynczych jednostek ponad prawo państwa czy grup społecznych i która gwarantuje ludziom taką samą ochronę, bez względu na miejsce pobytu.

Pierwszą regulacją, która dotyczyła praw człowieka jako podstawowych praw uniwersalnych i niezbywalnych, była uchwalona w 1948 r. *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*¹¹. Stanowi ona jedno z najbardziej doniosłych kompendiów praw człowieka i pomimo, że stanowi tzw. miękkie prawo¹², była inspiracją do szeregu późniejszych umów międzynarodowych. *Deklaracja* składa się z 30 artykułów, które tworzą nowoczesną doktrynę ochrony praw człowieka.

Własność wymieniona jest tam wśród praw, które doktryna szereguje jako prawa i wolności osobiste, obok praw publicznych, ekonomicznych socjalnych i kulturalnych, a artykuł XVII mówi, że

E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ*, Warszawa 1982.

⁸ Kodeks Napoleona [Code Napoléon, Code civil des Français], wprowadzony we Francji w 1804 r. przez Napoleona Bonapartego.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Artykuł 5 kc: „Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony”.

¹¹ R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 62.

¹² Termin „miękkie prawo” (ang. *soft law*) odnosi się do pokrewnych prawu instrumentów, które nie posiadają żadnej mocy prawnie wiążącej, lub których moc wiążąca jest w jakiś sposób „słabsza” w porównaniu z mocą wiążącą prawa tradycyjnego.

każdy człowiek, zarówno sam, jak i wspólnie z innymi ma prawo do posiadania własności i że nie wolno nikogo pozbawiać samowolnie jego własności¹³.

Dokument ten, pomimo niewielkiej objętości, był wielokrotnie naśladowany i stał się wzorem dla wielu uregulowań o zasięgu regionalnym.

W Europie fundamentalne znaczenie ma również *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, zwana też w skrócie *Europejską Konwencją Praw Człowieka*. Dokument ten uchwalony został przez Radę Europy w 1950 r.¹⁴ Tekst konwencji nie wspomina jednak o własności, czyni to dopiero pierwszy protokół dodatkowy z roku 1952, który w przepisie art. 1 stwierdza, że

Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego, a powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do wydawania takich ustaw, które uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności, zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności pieniężnych¹⁵.

*Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka*¹⁶ uchwalona pół roku przed *Powszechną Deklaracją Praw Człowieka*, stanowi natomiast w artykule XXIII, że

każda osoba ma prawo do posiadania własności prywatnej w takiej mierze, jaka zaspokaja podstawowe potrzeby godnego życia i wspomaga zachowanie godności człowieka¹⁷.

Późniejsza, również amerykańska, *Konwencja Praw Człowieka*, tzw. Pakt San Jose (podpisany w 1969 r.), przyznaje każdemu człowiekowi prawo do

używania i korzystania z jego własności, lecz dopuszcza możliwość podporządkowania takiego korzystania interesowi społecznemu¹⁸.

Również Afryka doczekała się swojej deklaracji. Jest nią *Afrykańska Karta Praw Człowieka i Praw Ludów*¹⁹, podpisana w 1981 r., która weszła w życie w 1986 r. Gwarantuje ona, w artykule XIV,

prawo własności i zezwala na jego naruszenie tylko w interesie publicznym zgodnie z zastrzeżeniami odpowiedniego prawa²⁰.

¹³ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r.

¹⁴ R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 173.

¹⁵ Protokół dodatkowy nr 1 do Konwencji, sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

¹⁶ E. J. Osmańczyk, *op. cit.*

¹⁷ The American Declaration of the Rights and Duties of Man.

¹⁸ The American Convention on Human Rights.

¹⁹ E. J. Osmańczyk, *op. cit.*

²⁰ The African Charter on Human and Peoples' Rights.

Instytucja wywłaszczenia jest konstrukcją prawną ściśle związaną z własnością. W uregulowaniach krajowych wskazuje na to umieszczenie w Konstytucji RP w artykule 21 normy prawnej odnoszącej się do ochrony własności i zakazu pozbawiania własności z jednym wyjątkiem. Art. 21 Konstytucji RP²¹ mówi że:

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Zagwarantowanie prawa własności nie oznacza bynajmniej, że jest ono nienaruszalne. Mogą wszak zaistnieć sytuacje, w których niezbędna jest zmiana właściciela. Konstytucja przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza oraz nie zakazuje dokonywania wywłaszczenia mienia. Jest to dopuszczalne, o ile zostaną spełnione dwa podstawowe warunki²². Pierwszy to wywłaszczenie na cele publiczne, a więc podyktowane interesem publicznym, np. budową drogi. Drugi zaś warunek, to wypłacenie słusznego odszkodowania²³, przy czym słusność oznacza w tym wypadku zarówno odszkodowanie odpowiadające wartości wywłaszczanego prawa do nieruchomości, jak i ekwiwalentność rozumianą w ten sposób, by odszkodowanie pozwoliło osobie wywłaszczonej odtworzyć swój poprzedni stan posiadania bez uszczerbku z jej strony.

Na gruncie *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* sprawa przedstawia się podobnie. Z artykułu 1 protokołu dodatkowego do *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* wynikają trzy normy. Wyrażająca się w pierwszym zdaniu pierwszego akapitu ma charakter ogólny i formułuje zasadę poszanowania własności: „Nikt nie może być pozbawiony prawa własności”. Akapit drugi zdania pierwszego poddaje tę zasadę ograniczeniu poprzez głębsze sprecyzowanie przepisu: „chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę, oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”. Zdanie drugie przyznaje państwowi umawiającym się uprawnienie do uregulowania prawa do korzystania z mienia tak, aby było to spójne z ich systemem prawa i z interesem ogólnym²⁴.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym.

Wykładnia systemowa obu aktów pozwala przyjąć, że wywłaszczenie, o którym mowa w art. 21 Konstytucji RP i pozbawienie własności, o którym

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

²² Sentencja do wyroku NSA II SA/Po 1376/02 z 2003 r. poz. 20, oraz glosa częściowo aprobująca do tegoż wyroku.

²³ Komentarz do art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 76.

²⁴ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 115.

mówi art. 1 protokołu dodatkowego *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, odnosi się do własności w rozumieniu art. 21 Konstytucji RP oraz mienia, o którym mowa w zdaniu pierwszym protokołu dodatkowego.

Konstrukcja obu przepisów wskazuje, że przedmiotem wywłaszczenia jest prawo określone w Konstytucji RP jako własność, a w protokole dodatkowym do *Konwencji* jako mienie, dlatego też kluczowe znaczenie dla ustalenia przedmiotu wywłaszczenia ma ustalenie treści pojęcia własności i mienia. Szczególne znaczenie ma ustalenie, czy ustawodawca tworząc ustawę zasadniczą, użył pojęcia własności w znaczeniu szerszym – jako synonimu mienia, czy też w znaczeniu ścisłym – jako jednego z praw rzeczowych. Zdaniem Józefa Skąpskiego, własność należy jednak traktować w tym wypadku jako pojęcie ścisłe²⁵, natomiast majątek jako ogół praw przysługujących jednostce²⁶.

Odmienne podejście w tym względzie zaprezentował Cezary Mika²⁷ przyjmując, że akt rangi międzynarodowej, jakim jest *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, należy interpretować dyrektywami wykładni językowej, jako że ma on znaczenie powszechne i skierowany jest do wszystkich ludzi, nie zaś do prawodawcy. Pogląd ten był także szeroko dyskutowany w ramach ogólnopolskiej konferencji prawniczej „Prawa człowieka w XXI w. – wyzwania dla ochrony prawnej”, która odbyła się w dniach 21–22 czerwca 2004 r. w Radziejowicach. Rozumowanie to jest jak najbardziej prawidłowe, jednakże w przypadku stosowania przepisów w praktyce, przyjęła się interpretacja węższa, traktująca własność jako jedno z praw rzeczowych, nie zaś jako ogół praw przysługujących jednostce²⁸.

Wchodząc w sferę praktycznego zastosowania przepisu pozbawiającego jednostkę jej własności dla dobra ogółu, należy zastosować jak najbardziej precyzyjne zdefiniowanie tego, co jest przedmiotem wywłaszczenia, aby ograniczyć późniejsze roszczenia i pretensje ze strony wywłaszczonego. W Polsce regulację tę spełniają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami działu III w art. 112–127²⁹.

Istota wywłaszczenia zdefiniowana tymi przepisami polega na przymusowym odjęciu prawa własności (prawa użytkowania wieczystego lub ograniczeniu tego prawa) w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto wywłaszczenie może zostać dokonane tylko na rzecz takich podmiotów prawa publicznego, jak Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Analizując dalej zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami zauważyć trzeba, że wywłaszczenie jest instytucją prawa publicznego, z którą prze-

²⁵ *Ibidem*, s. 116.

²⁶ Głosa do art. 21 Konstytucji RP, publikowana w *lex omega*.

²⁷ *Prawa człowieka w XXI w. – wyzwania dla ochrony prawnej*, materiały Ogólnopolskiej Konferencji Prawniczej, Radziejowice, 21–22 czerwca 2004 r., Toruń 2005.

²⁸ M. Szalewska, *op. cit.*, s. 117.

²⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.).

pisy prawa administracyjnego wiążą skutki cywilnoprawne. Oznacza to, że ma się tutaj do czynienia z władczą ingerencją organu państwa, które działając na płaszczyźnie prawa administracyjnego, pozbawia lub ogranicza prawa własności konkretnej jednostki, powodując skutek na płaszczyźnie cywilnoprawnej w postaci zmiany właściciela nieruchomości, jednocześnie z powstaniem obowiązku zapłaty słusznego odszkodowania. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, które stanowią *lex specialis* w stosunku do Konstytucji RP oraz umów międzynarodowych, takich jak *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, traktują wywłaszczenie jako ingerencję w chronione tymi aktami prawa podmiotowe i dopuszczają jej zastosowanie jako ostateczność wówczas, gdy nie da się w inny sposób osiągnąć celu, jakim jest dobro publiczne, na rzecz którego wywłaszczenie jest przeprowadzane.

Analizując funkcję przepisów art. 21 Konstytucji RP oraz art. 1 protokołu dodatkowego zauważyć należy, że formułują one dopuszczalność pozbawienia człowieka prawa własności w konkretnej i szczególnej sytuacji ograniczając ją dodatkowo warunkami. Protokół zezwala państwu – sygnatariuszom na własne regulacje, byle byłyby zgodne z funkcją tego przepisu i dopuszczały możliwość wywłaszczenia jako rozwiązanie wyjątkowe.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami tak właśnie traktuje wywłaszczenie i dopuszcza jego zastosowanie w sytuacjach wyjątkowych, kiedy nie można zastosować innego rozwiązania, np. cywilnoprawnego przeniesienia prawa własności. Powoduje to, że korzystanie przez podmioty władzy publicznej z instytucji wywłaszczenia obwarowane jest wieloma ograniczeniami, a mianowicie:

- 1) przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia są wyraźnie zastrzeżone w ustawie³⁰,
- 2) obowiązuje zachowanie szczegółowo określonej procedury zabezpieczającej przed jakimkolwiek nadużyciem władzy administracyjnej w toku czynności związanych z wywłaszczeniem,
- 3) zastrzeżono szczególny reżim prawny w postaci zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w razie odstąpienia przez właściwy organ od realizacji celów, dla których wywłaszczenie nastąpiło.

Przechodząc do ostatniej kwestii związanej z odszkodowaniem za wywłaszczenie, należy rozważyć sposób i wielkość odszkodowania. Przepisy Konstytucji RP i *Konwencji* mówią jedynie o „słusznym odszkodowaniu”, nie precyzując, według jakich kryteriów należy to słuszne odszkodowanie wyceniać. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami doprecyzowują je, wprowadzając pojęcie „wartości wywłaszczanej nieruchomości”, przyjmując do wyceny samą wartość wywłaszczanej nieruchomości, gdyż mogłoby dojść do wadliwej oceny stanu faktycznego np. poprzez niewzięcie pod uwagę różnych czynników, związanych z charakterem korzystania z nieruchomości przez osobę wywłasz-

³⁰ Zob. art. 112 Ustawy o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.).

czoną³¹, która np. prowadziła w wywłaszczonym budynku zakład rzemieślniczy będący jej źródłem utrzymania. Dlatego też do oznaczenia wartości wywłaszczanej nieruchomości stosuje się reguły prawa cywilnego, które pojęcie odszkodowania wiążą z powstaniem realnego uszczerbku w aktywach majątku w postaci utraty konkretnego dobra, jakim jest nieruchomość, oraz utraty korzyści, które wywłaszczona osoba mogłaby uzyskać gdyby nadal posiadała spokojne władztwo nad rzeczą.

Prawo własności ma historię tak długą, jak historia człowieka. Mówi o nim już Biblia, jako instytucję prawa zdefiniowali ją Rzymianie, a dorobek rewolucji francuskiej umieścił na liście praw i wolności człowieka. Niewątpliwie dorobkiem cywilizacji i kultury zachodniej jest uznawanie prawa własności prywatnej za prawo człowieka, prawa tak podstawowego, jak wolność.

Reasumując, prawo własności prywatnej jako prawo człowieka, jest podstawą sprawiedliwości i efektywności całego systemu prawa. Pozostaje pytanie, czy wywłaszczenie jest naruszeniem prawa człowieka, czy też pozostaje koniecznością, która kosztem jednostki realizuje dobro ogółu i czy dopuszczalność takiej ingerencji zasługuje na usprawiedliwienie.

³¹ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 372.