

Prawo

Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości

Łukasz Kamiński



Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości

Łukasz Kamiński

Łukasz Kamiński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, 90-033 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Jan Szreniawski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/denisismagilov

Publikacja dofinansowana w ramach dotacji na zadania służące rozwojowi
młodych naukowców i doktorantów

© Copyright by Łukasz Kamiński, Łódź 2018

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08217.17.0.M

Ark. wyd. 14,5; ark. druk. 13,125

ISBN 978-83-8088-928-6

e-ISBN 978-83-8088-929-3

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział I	
Pojęcie i charakter prawa własności	13
1.1. Istota, treść i wyznaczniki granic prawa własności	13
1.2. Zakres przedmiotowy prawa własności. Pojęcie nieruchomości	28
1.3. Zakres podmiotowy prawa własności	37
1.4. Prawo własności jako publiczne prawo podmiotowe	42
Rozdział II	
Determinanty administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości	47
2.1. Pojęcie i klasyfikacja determinantów administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości	47
2.2. Interes publiczny	56
2.3. Zasada ochrony własności	63
2.4. Zasada proporcjonalności	79
Rozdział III	
Instytucje administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości	85
3.1. Charakter administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości	85
3.2. Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości w formie aktu normatywnego	92
3.3. Formy aktu administracyjnego stosowanego jako ograniczenie prawa własności nieruchomości	124
3.3.1. Akt administracyjny – zagadnienia wprowadzające	124
3.3.2. Pozwolenia administracyjne	127
3.3.3. Nakazy i zakazy	143

6 Spis treści

3.3.4. Akty administracyjne obciążające nieruchomości prawami na rzecz osób trzecich	157
3.3.5. Akty administracyjne ustanawiające szczególny reżim prawny dla nieruchomości bądź jej części	163
3.4. Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości, które mogą być ustanawiane alternatywnie w formie aktu normatywnego bądź aktu administracyjnego	168

Rozdział IV

Środki ochrony prawa własności w sytuacji jego administracyjnoprawnego ograniczenia **171**

4.1. Zagadnienia wprowadzające	171
4.2. Środki ochrony instancyjnej i pozainstancyjnej w toku postępowania administracyjnego	175
4.3. Skarga do sądu administracyjnego	179
4.4. Skarga konstytucyjna	184
4.5. Roszczenia odszkodowawcze	186
4.6. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	191

Zakończenie	195
-------------	-----

Bibliografia	199
--------------	-----

Wykaz literatury	199
Wykaz aktów normatywnych	204
Wykaz orzecznictwa	208
Wykaz innych źródeł	210

Wykaz skrótów

ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
Prok. i Pr.	–	„Prokuratura i Prawo”

Wstęp

Prawo własności to najsilniejsze z praw rzeczowych; to również jeden z fundamentów prawa cywilnego. Własność podlega ochronie zarówno konstytucyjnej, jak i prawnomiędzynarodowej. Z drugiej jednak strony nie jest to prawo absolutne. Jego ograniczenia można odnaleźć w różnych gałęziach systemu prawa, w tym w prawie administracyjnym, które – obok prawa cywilnego – odgrywa tu istotną rolę. To właśnie doniosły charakter prawa własności i jednocześnie poddanie go licznym ograniczeniom stanowiły główną przesłankę wyboru tematu pracy. Rozważania w niniejszej dysertacji ograniczają się przy tym do administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności w odniesieniu do jednego tylko jego przedmiotu, jakim są nieruchomości. Tego rodzaju zawężenie obszaru badawczego podyktowane jest szczególnymi cechami nieruchomości jako przedmiotu własności, które rzutują również na kształt administracyjnoprawnych ograniczeń tego prawa. Nadto nieruchomości – w odróżnieniu od rzeczy ruchomych – stanowią stosunkowo jednorodną kategorię przedmiotów prawa własności.

Istotną przesłanką wyboru tematu pracy było również i to, że choć administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości mieszczą się w obszarze prawa administracyjnego materialnego, nie stanowią jednak jednego z tradycyjnie wyodrębnianych jego działów. Zwykle działy te wyodrębnia się przedmiotowo, stosując jako kryterium podziału pewne sfery stosunków społecznych lub pewne obszary aktywności administracji publicznej, podejmowanej dla ochrony określonych dóbr. Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości rozsiane są w różnych działach materialnego prawa administracyjnego, choć niektóre z nich siłą rzeczy dotyczą nieruchomości w większym stopniu niż inne (np. prawo budowlane, prawo zagospodarowania i planowania przestrzennego). Niniejsza praca stanowić ma próbę ujęcia przekrojowego, polegającego na wyodrębnieniu z różnych obszarów prawa administracyjnego materialnego tych norm, które stanowią ograniczenia prawa własności nieruchomości, oraz ich uporządkowaniu według przyjętych kryteriów.

Punktem wyjścia pierwszego z czterech rozdziałów pracy jest określenie istoty prawa własności (z wykorzystaniem dorobku doktryny prawa cywilnego), co ma

służyć zdefiniowaniu pojęcia ograniczeń tego prawa. Rozdział ten koncentruje się więc wokół treści prawa własności oraz jego strony przedmiotowej i podmiotowej. Celem pierwszego rozdziału jest jedynie ukazanie najważniejszych aspektów tego – niewątpliwie obszernego – zagadnienia, w takim zakresie, w jakim jest to potrzebne dla dalszych rozważań. Analiza strony przedmiotowej prawa własności sprowadza się więc przede wszystkim do ustalenia pojęcia nieruchomości, wyróżnienia poszczególnych kategorii nieruchomości i określenia granic przestrzennych uprawnień właścicielskich (z uwzględnieniem kwestii własności wód i kopalin). Od strony podmiotowej za najistotniejszą dla niniejszej pracy uznaję dyferencjację własności prywatnej i publicznej w kontekście określenia zakresu pojęciowego ograniczeń prawa własności. Zamknięciem rozdziału pierwszego są rozważania nad prawem własności ujmowanym jako publiczne prawo podmiotowe.

Przedmiotem dociekań zawartych w drugim rozdziale są czynniki kształtujące administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości. Głównym zagadnieniem badawczym jest tutaj ustalenie i charakterystyka prawnych i pozaprawnych determinantów tych ograniczeń, przy czym czynniki uznane za najważniejsze zostaną scharakteryzowane w odrębnych podrozdziałach, a pozostałe – jedynie skrótowo w pierwszym podrozdziale. Do najważniejszych determinantów zaliczam tutaj: interes publiczny, zasadę ochrony prawa własności i zasadę proporcjonalności. Celem tego rozdziału jest także rekonstrukcja konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych standardów ochrony prawa własności, na które składa się właśnie zasada ochrony prawa własności i zasada proporcjonalności oraz inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, będące również determinantami administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. Wyodrębnienie administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości spośród wszelkich innych jego ograniczeń oraz dokonanie ich przeglądu i klasyfikacji to zasadniczy cel rozdziału trzeciego. Punktem wyjścia jest dyferencjacja tych ograniczeń prawa własności nieruchomości, które mają charakter administracyjnoprawny, a następnie ich podział na podstawie kryterium formy prawnej, w jakiej są dokonywane (wyróżnienie ograniczeń w formie aktu normatywnego i w formie aktu administracyjnego). Głównym problemem badawczym jest wskazanie istniejących ograniczeń, co umożliwi uchwycenie głównych instytucji administracyjnego prawa materialnego stosowanych jako środki ograniczenia prawa własności nieruchomości w różnych jego działach.

Przedmiotem ostatniego rozdziału są środki ochrony prawa własności nieruchomości w razie jego administracyjnoprawnego ograniczenia, ukazane jako element szerszego systemu ochrony praw jednostki. Z uwagi na charakter niniejszej pracy większość tych środków zostanie omówiona w sposób skrótowy. Poza zakresem rozważań w tym rozdziale znajdują się środki ochrony prawa własności o charakterze cywilnoprawnym. Chodzi tu bowiem jedynie o środki prawne (instancyjne i pozainstancyjne), które służą właścicielowi w razie ingerencji administracyjnoprawnej w przysługujące mu prawo.

Analizy przeprowadzone w niniejszej pracy powinny doprowadzić do odpowiedzi na pytanie, jaki jest charakter administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. W szczególności dysertacja powinna udzielić odpowiedzi na pytania: jaki jest stosunek administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności do tego prawa; jakie czynniki determinują te ograniczenia; jaki jest zakres tych ograniczeń; jakie formy prawne są wykorzystywane, w tym – jakie formy aktu administracyjnego wchodzi w grę i wreszcie czy występują jakieś szczególne środki ochrony prawa własności w razie ingerencji administracyjnoprawnej.

W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną. Jedyne w bardzo wąskim zakresie odwołano się do metody historycznej i prawnoporównawczej. Wynika to bezpośrednio z celów pracy. Przewodnią ideą tej pracy jest bowiem wyciągnięcie przed nawias pewnych cech wspólnych poszczególnych, bardzo licznych, administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. Stąd też analiza historyczna czy prawnoporównawcza poszczególnych ograniczeń byłaby niecelowa. W pracy wykorzystano również orzecznictwo oraz dorobek doktryny prawa administracyjnego, konstytucyjnego i cywilnego.

Niniejsza monografia opiera się na pracy doktorskiej, którą obroniłem w 2014 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Podczas publicznej obrony recenzenci wnosili o wyróżnienie pracy. Funkcji promotora podjęła się Pani Profesor dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, której życzliwa opieka naukowa była dla mnie niezwykle ważna. Recenzentami pracy w toku przewodu doktorskiego byli Pani Profesor dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska oraz Pan Profesor dr hab. Czesław Martysz. Recenzje dały asumpt do dalszego udoskonalenia pracy. W tej publikacji uwzględniłem również zmiany w stanie prawnym, jak i wyniki niektórych spośród moich dalszych badań.

Praca obejmuje stan prawny na 30 czerwca 2017 r.

Niniejsza publikacja była dofinansowana w ramach dotacji na zadania służące rozwojowi młodych naukowców i doktorantów.

Rozdział 1

Pojęcie i charakter prawa własności

1.1. Istota, treść i wyznaczniki granic prawa własności

Własność nie jest fenomenem wyłącznie prawnym. Pozostaje w sferze zainteresowania polityki, filozofii, religii, a także wielu dyscyplin naukowych i badawczych. Poza naukami prawnymi są to przede wszystkim ekonomia, socjologia, psychologia, nauka o zarządzaniu, politologia. Co za tym idzie, istota własności jest różnie rozumiana. Za najstarszą wypowiedź w tym przedmiocie uznaje się stwierdzenie zawarte na papirusie egipskim datowanym na 1200–1090 r. p.n.e.: „Jego majątek jest jego własnością, może on dać go komu chce”¹, upatrujące istoty własności w swobodzie rozporządzania jej przedmiotem.

Tym, co wyróżnia prawną refleksję nad własnością, jest oddzielenie faktycznego władania rzeczą od stanu prawnego, od prawa własności danej rzeczy. Dyferencjacja posiadania (tj. faktycznego władania rzeczą z określonym nastawieniem psychicznym, bez względu na stan prawny rzeczy) od własności jako prawa istniała bardzo wcześnie, bo już w prawie rzymskim² i pozostaje w naukach prawnych obecna do dnia dzisiejszego. Z perspektywy innych dziedzin naukowych najistotniejszy pozostaje stan faktyczny. Stąd też głównymi atrybutami własności w rozumieniu ekonomicznym są faktyczne dysponowanie rzeczą i czerpanie z niej korzyści majątkowych³. Z prawnego punktu widzenia własność jest określonym prawem do rzeczy; nie jedynym wszakże rodzajem prawa do rzeczy, jakie istnieje. Najogólniej można powiedzieć, że jest to najszersze, najsilniejsze prawo do rzeczy. Własność ekonomiczna i prawna mogą, ale nie muszą się pokrywać.

1 M. Kuryłowicz, *Wolność i własność (tezy komunikatu)*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 243.

2 W. Litewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2003, s. 213.

3 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 41.

Może zaistnieć sytuacja, że kto inny będzie właścicielem rzeczy w sensie prawnym, a kto inny będzie ją posiadał i czerpał z niej pożytki, na podstawie innego niż własność tytułu prawnego albo nawet bez takiego tytułu. Niemniej nieprawidłowe dociekania nad własnością nie mogą całkowicie abstrahować od jej prawnego rozumienia, chociażby z uwagi na zabezpieczenie i ochronę własności prywatnej przez państwo i jego system prawny. Przy ich braku – w hipotetycznym stanie natury – nie mogłaby też istnieć własność⁴. Natomiast za własność w sensie socjologicznym uważa się przeświadczenie człowieka, że dana rzecz do niego właśnie (a nie do kogo innego) należy. Rzecz jasna może istnieć rozdziew pomiędzy własnością w sensie socjologicznym a własnością w sensie prawnym⁵. Podobnie własność ujmowana jest w rozumieniu psychologicznym⁶. Za właścicieli w ujęciu socjologicznym można uznać np. osoby, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, użytkowników wieczystych czy działkowców.

Jednym z węzłowych zagadnień filozoficznych rozważań nad instytucją własności (a zwłaszcza własności prywatnej) była kwestia jej źródeł i uprawomocnienia, a także związana z tym ocena tej instytucji. Wielu myślicieli opowiadało się za prawnonaturalnym pochodzeniem własności, które uzasadniane było bądź teologicznie, bądź też na podstawie innych przesłanek. W tym drugim nurcie mieści się m.in. H. Grocjusz, niderlandzki filozof żyjący na przełomie XVI i XVII w. Jego zdaniem, nakaz poszanowania cudzej własności wynika, podobnie jak inne prawa natury, z nakazów samego rozumu, czyli z samej natury ludzkiej⁷. W tym samym mniej więcej okresie interesującą koncepcję pochodzenia własności przedstawił angielski filozof J. Locke. Zauważył on, że każdy człowiek jest właścicielem samego siebie i stąd wysnuł wniosek, że człowiek jest również właścicielem owoców swojej pracy. Uzasadnieniem dla tych poglądów było prawo natury⁸. Poprzez swoją pracę człowiek dokonuje zawłaszczenia, tj. wyłączenia przedmiotu ze stanu natury. Zawłaszczenie polega np. na zbieraniu owoców, łowieniu ryb, polowaniu, uprawie roli. Granicą dopuszczalności zawłaszczenia był, według J. Locke'a, prawnonaturalny obowiązek nieczynienia krzywdy pozostałym. Obok zawłaszczenia za pierwotne sposoby nabycia własności uznał J. Locke dziedziczenie i dobroczynność⁹. Własność łączył ściśle z wolnością¹⁰. Podkreślał nienaruszalność wła-

4 K. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia i krytyki instytucji własności*, [w:] J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. I, *Własność*, Warszawa 2009, s. 79–80.

5 A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007, s. 75.

6 A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 173.

7 H. Olszewski, *Wiek XVII*, [w:] K. Chojnicka, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004, s. 103–104.

8 J. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia...*, s. 101–102.

9 Z. Rau, *Własność w doktrynie politycznej Johna Locke'a*, [w:] J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa...*, t. I, s. 157–158.

10 L. Dubel, *Historia doktryn politycznych prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2007, s. 232.

ności prywatnej przez państwo, choć uznał dopuszczalność ingerencji władzy w razie, gdyby właściciel dopuszczał się marnotrawstwa¹¹. Laicki charakter miała też koncepcja prawnonaturalnego pochodzenia własności przedstawiona przez E. Kanta. Myśliciel z Królewca za źródło własności uznał pierwotne zawłaszczenie bezpieczniej rzeczy. Nie podzielał on jednak poglądu J. Locke'a o tym, że człowiek jest właścicielem samego siebie. Uważał bowiem, że człowiek – jednostka – nie może być w ogóle przedmiotem własności¹².

Z kolei teologiczne uzasadnienia prawnonaturalnego rodowodu instytucji własności prywatnej pojawiły się w filozofii chrześcijańskiej, jednak stosunkowo późno, bo dopiero w XIII i XIV w. Ojcowie Kościoła odrzucali jeszcze prawnonaturalne pochodzenie własności. Tomasz z Akwinu umieścił własność w prawie ludzkim, choć uważał jej istnienie za niezbędne ze względów pragmatycznych¹³. Dopiero w dziewiętnastowiecznej encyklice *Rerum Novarum* papież Leon XIII uznał w pełni istnienie prawnonaturalnych podstaw własności prywatnej, przeciwstawiając się nie tylko doktrynom postulującym jej zniesienie, ale również nadmiernemu jej ograniczaniu bądź opodatkowywaniu przez władze publiczne. Za dopuszczalne uznane zostały takie tylko ograniczenia, które podyktowane są dobrem wspólnym¹⁴. Jednocześnie w encyklice *Rerum Novarum* zawarł Leon XIII program upowszechnienia własności. W tym celu postulował takie wynagrodzenie pracowników najemnych, aby mogli oni, bez nadmiernych wyrzeczeń, zgromadzić oszczędności wystarczające na zakup niewielkiej nieruchomości, własnego warsztatu itp.¹⁵

Obok prawnonaturalnych uzasadnień własności istniały też pozytywistyczne (konwencjonalne) koncepcje własności. Należy tu wymienić koncepcję szkockiego filozofa D. Hume'a. Jego zdaniem, własności nie można uzasadnić ani żadnymi cechami jej przedmiotu (bo z cech rzeczy nie wynika, czyją powinny być one własnością), ani z właściwości samej natury ludzkiej¹⁶. Według D. Hume'a własność jest konsekwencją istnienia społeczności ludzkiej, ma niejako charakter kontraktualny, gdyż zasada się na wspólnym interesie członków zbiorowości ludzkiej. W interesie bowiem każdego z osobna jest to, by jego własność była chroniona. Co za tym idzie, w interesie całego społeczeństwa jest to, by własność wszystkich była chroniona¹⁷. D. Hume nie zajmuje się przy tym uzasadnianiem własności *ab initio*, wychodząc od stanu pierwotnego. Przyjmuje on, że w pewnym momencie

11 *Ibidem*, s. 234.

12 J. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia...*, s. 88–89.

13 *Ibidem*, s. 90–91.

14 *Ibidem*, s. 94–95.

15 K. Chojnicka, *Idee sprawiedliwości społecznej*, [w:] K. Chojnicka, H. Oleszewski, *Historia doktryn...*, s. 296.

16 T. Tulejski, *Czy własność jest „święta”? Davida Hume'a quasi-kontraktualna geneza własności*, [w:] J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa...*, t. I, s. 174–175.

17 *Ibidem*, s. 178–179.

rozwoju ludzkości ludzie wyszli ze „stanu dzikości” i wytworzyli regułę nienaruszania własności, przy czym zachowano *status quo* (czyli pierwotnie za własność każdego uznano, to co już posiadał). Następnie w społeczeństwie powstały reguły określające, które sposoby nabywania własności należy uznać za sprawiedliwe. Na tej zasadzie istnieje np. dziedziczenie, zasiedzenie czy zasada, że nabywa się własność pożytków. W ten sam sposób powstają w społeczności reguły sprawiedliwego obrotu rzeczami, przede wszystkim reguły swobodnego obrotu i dotrzymywania umów. Reguły te istnieją dlatego, że okazały się dla społeczeństwa korzystne¹⁸.

Konwencjonalną koncepcję powstania własności reprezentował także żyjący na przełomie XVIII i XIX w. angielski prawnik i filozof J. Bentham. Jego zdaniem, istnienie własności prywatnej wynikało nie z praw naturalnych, lecz z użyteczności tej instytucji, która prowadzi do dobrobytu, a zatem do przyjemności i szczęścia. Cechy takiej nie miała natomiast własność wspólna i dlatego uznana została za sprzeczną z Benthamowskim utylitaryzmem¹⁹. Za pewną próbę połączenia prawnonaturalnego i pozytywistycznego sposobu patrzenia na własność można uznać koncepcję minimalnej treści prawa naturalnego, przedstawioną przez dwudziestowiecznego angielskiego filozofa H. Harta. Stojąc na gruncie pozytywizmu prawniczego zauważył on, że każdy system prawny powinien zawierać pewne minimum reguł charakterystycznych dla moralności istniejącej w danym społeczeństwie, co, zdaniem H. Harta, warunkowało trwałość organizacji społecznej. Wśród tych reguł umieszczał on m.in. zasady moralne dotyczące własności. Ich ewentualny brak w prawie pozytywnym nie przesądzał jednak o jego wadliwości²⁰.

Obok poszukiwania źródeł własności prywatnej podjęła także filozofia ocenę tej instytucji. Do jej czołowych apologetów należy zaliczyć myślicieli mieszczańskich w nurcie liberalnym. Obok wspomnianych już J. Locke’a i J. Benthama można wskazać tu poglądy pochodzącego ze Lwowa filozofa i ekonomisty L. von Misesa. Pisał on o własności prywatnej: „to gleba, z której życiodajne soki czerpią nasiona wolności i w której zakorzeniona jest autonomia jednostki, a w ostateczności także cały intelektualny i materialny postęp”²¹. Zwolenników własności prywatnej można jednak odnaleźć już wśród myślicieli starożytnych, takich jak Arystoteles ze Stagiry oraz rzymski mąż stanu Marcus Tullius Cicero, który uznawał, że sprawiedliwe prawo powinno zapewniać ochronę własności²². Również w okresie starożytnym pojawili się pierwsi oponenti własności prywatnej. Zalicza się do nich przede wszystkim Arystokles (Platon). W swoich dialogach *Państwo* oraz *Prawa* uznał on wyższość własności wspólnej nad własnością prywatną. Uważał,

18 *Ibidem*, s. 192–197.

19 J. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia...*, s. 98–99.

20 *Ibidem*, s. 100.

21 L. von Mises, *Liberalism in the classical tradition*, Irvington-on-Hudson–San Francisco 1985, s. 68.

22 J. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia...*, s. 123.

że nierówności majątkowe są zarzewiem konfliktów społecznych i opowiadał się zwłaszcza za ograniczeniem prywatnej własności ziemi. Filozof nie postulował jednak całkowitego zniesienia własności prywatnej przede wszystkim ze względów pragmatycznych²³.

Do krytyków własności należał też oświeceniowy filozof J.J. Rousseau. Według jego koncepcji człowiek znajdował się pierwotnie w stanie natury, w którym ziemia była niczyja, a jej plody należały do wszystkich. Z tego stanu człowiek wyszedł dzięki rozwojowi cywilizacyjnemu, przy czym punktem zwrotnym było właśnie powstanie własności. Własność, zdaniem J.J. Rousseau, stworzyła społeczeństwo, ale stała się też przyczyną „zbrodni, wojen, morderstw [...] nędzy i grozy”²⁴. Zwolenników zniesienia własności prywatnej można odnaleźć przede wszystkim w takich nurtach filozoficznych jak anarchizm i socjalizm. Dziewiętnastowieczny francuski anarchista P.J. Proudhon w swoim dziele pt. *Czym jest własność?* stwierdził wręcz, że „własność jest kradzieżą”, dodając przy tym, że nie wzywa w ten sposób do rewolucji, ale jedynie antycypuje to, co w przyszłości zostanie uznane za oczywiste i umieszczone w konstytucji²⁵. P.J. Proudhon idzie zresztą jeszcze dalej, gdy stwierdza, że własność jest „matematycznie niemożliwa”²⁶. Uznaje też własność za prawo antyspołeczne. Jak twierdzi, albo własność zostanie zniesiona, albo społeczeństwo przestanie istnieć²⁷. Antywłasnościowe poglądy reprezentował także żyjący w tym samym okresie rosyjski anarchista M.A. Bakunin. W postulowanym przezeń anarchistycznym społeczeństwie, jakie miało wyłonić się po obalającej władzę państwową rewolucji, własność prywatna nie pochodząca z własnej pracy miała być całkowicie zniesiona i zastąpiona własnością wspólną, w tym także spółdzielczą²⁸.

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia niniejszej pracy ma pojęcie własności w sensie prawnym. Jest to pojęcie języka prawnego jak i prawniczego. Występuje w aktach normatywnych o różnej pozycji w hierarchii źródeł prawa, pojawia się też w wielu jego dziedzinach. Zatem na gruncie nauk prawnych problem własności ma również charakter interdyscyplinarny. Własność pozostaje w orbicie zainteresowania nie tylko cywilistyki, ale również dogmatyki prawa konstytucyjnego, administracyjnego, karnego i innych dyscyplin. Własność jest obecnie pojęciem konstytucyjnym, pojawiającym się w przepisach I, II, VII i XI rozdziału Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁹ Jej przepisy dotyczące własności mają przede wszystkim charakter gwarancyjny. Konstytucyjną zasadę

23 *Ibidem*, s. 119.

24 J.J. Rousseau, *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności między ludźmi*, cyt. za idem, *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, Warszawa 1956, s. 186.

25 P.J. Proudhon, *Czym jest własność?*, cyt. za J. Dziżyński, *Proudhon*, Warszawa 1975, s. 167–168.

26 *Ibidem*, s. 171.

27 *Ibidem*, s. 176.

28 L. Dubel, *Historia doktryn...*, s. 380.

29 Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.

ochrony własności prywatnej wyraża art. 21, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawa dziedziczenia (ust. 1), a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2). Podobny charakter ma art. 64 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Konstytucja stanowi również, iż własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2). Artykuł 64 ust. 3 dopuszcza ograniczenia prawa własności, ale tylko dokonywane w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie naruszają istoty prawa własności. Wprawdzie przepisy konstytucji nie przybliżają pojęcia własności ani nawet istoty tego prawa (na którą powołuje się art. 64 ust. 3), ale zakotwiczenie w niej tego pojęcia istotne następstwa. Ustawodawca zwykły nie może bowiem dowolnie kształtować treści prawa własności. W szczególności niedopuszczalne jest takie ukształtowanie treści własności, które pozbawiałyby właściciela zasadniczych uprawnień, atrybutów mieszczących się w istocie tego prawa, pozostawiając właścicielowi jedynie *nudum iuris*. Dokonując kontroli konstytucyjności przepisów ustaw, umów międzynarodowych i aktów podkonstytucyjnych dotyczących prawa własności, Trybunał Konstytucyjny nie jest związany rozumieniem własności, jakie nadał jej ustawodawca zwykły. Niemniej jednak, jak zauważa się w literaturze przedmiotu, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych, jak i przepisów prawa cywilnego nie ma podstaw do rozróżnienia konstytucyjnego i cywilistycznego rozumienia własności³⁰.

Obok Konstytucji RP do prawa własności odwołują się także unormowania prawnomiędzynarodowe dotyczące ochrony praw jednostki. W pierwszym rzędzie należy tu wspomnieć o art. 1 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.³¹ Zgodnie z nim 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 ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, z tym że państwa-strony protokołu mają prawo do stosowania takich ustaw, jakie uznają za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. Również Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej³² przewiduje gwarancje prawa własności. W myśl jej art. 17 każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem; nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za

30 A. Stelmachowski, *Modele własności...*, s. 90.

31 Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175.

32 Dz.U.UE.C. 2007, nr 303, poz. 1 ze zm.

słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może jednak podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. Prawnomiędzynarodowe oraz konstytucyjne gwarancje prawa własności będą szerzej omówione w dalszej części niniejszej pracy.

Prawo własności stanowi jeden z fundamentów prawa cywilnego, wraz z pozostałymi prawami rzeczowymi stanowi jego element stały w przeciwieństwie do prawa zobowiązań, mającego charakter dynamiczny³³. Przedmiotem praw rzeczowych jest możliwość korzystania z określonych dóbr, podczas gdy prawa zobowiązaniowe dotyczą określonego zachowania innych podmiotów³⁴. Z tego, że prawo własności ma charakter prawa rzeczowego, wynika, iż jest ono skuteczne *erga omnes*, tj. wobec wszystkich pozostałych podmiotów prawa, które mają obowiązek nienaruszania uprawnień właściciela. Właścicielowi służy ochrona prawna przeciwko wszystkim naruszyтелям jego prawa. Odróżnia to własność (i inne prawa rzeczowe) od praw obligacyjnych³⁵. Należy zauważyć, że obowiązek osób trzecich względem właściciela ma charakter obowiązku biernego, czyli obowiązku powstrzymywania się od określonego działania³⁶. Szczególny charakter prawa własności względem innych praw rzeczowych wyraża się w tym, że jest to prawo pierwotne i najpełniejsze. Pozostałe prawa rzeczowe są zawsze prawami do rzeczy cudzej³⁷.

Definicję prawa własności zawiera art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*³⁸. Przepis ten stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Z przepisu tego wynika, że kodeks nie określa uprawnień właściciela w sposób wyczerpujący. W literaturze cywilistycznej wskazuje się trzy zasadnicze uprawnienia właściciela: prawo do rozporządzania rzeczą, prawo do korzystania z rzeczy i prawo posiadania rzeczy będącej przedmiotem własności³⁹. W innym ujęciu prawo posiadania rzeczy traktowane jest jako element składowy prawa do korzystania z rzeczy, obok uprawnienia do jej używania, faktycznego dysponowania rzeczą (np. jej przetworzenia,

33 A. Stelmachowski, *Ogólne pojęcie prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego...*, t. 3, s. 213–214.

34 M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007, s. 723.

35 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 28.

36 *Ibidem*, s. 32.

37 *Ibidem*, s. 41–42.

38 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.

39 A. Stelmachowski, *Wykonywanie prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego...*, t. 3, s. 232.

a nawet zniszczenia) i pobierania pożytków i innych przychodów, jakie rzecz daje. W świetle art. 53 kodeksu cywilnego mogą być to pożytki naturalne bądź cywilne. Zgodnie z § 1 tego przepisu pożytkami naturalnymi rzeczy są jej płody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy. Pożytkami cywilnymi rzeczy są natomiast dochody, które rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego (art. 53 § 2).

Prawo do rozporządzania rzeczą mieści w sobie prawo do zbycia rzeczy (w tym także do rozporządzenia nią na wypadek śmierci) oraz prawo do jej obciążenia bądź poprzez ustanowienie na rzeczy innego prawa rzeczowego, bądź poprzez dokonanie czynności prawnych dotyczących rzeczy, a pociągających za sobą skutki obligacyjne (np. wydzierżawienie rzeczy). Wymienione uprawnienia właściciela mają charakter podstawowy, ale nie wyczerpują prawa własności. Nie jest możliwe wyczerpujące wyliczenie wszystkich uprawnień właściciela. Obok tej pozytywnej strony własności, ma ona też aspekt negatywny, polegający na tym, że wszystkie pozostałe podmioty prawa mają obowiązek niewkraczania w sferę uprawnień właściciela bez jego zgody⁴⁰. Obowiązek ten nie ma jednak charakteru zobowiązania w rozumieniu art. 353 kodeksu cywilnego. Istota negatywnej strony własności polega na istnieniu monopolu właściciela w zakresie władztwa nad rzeczą. Wykonywanie uprawnień właściciela przez inną osobę (bez podstawy prawnej) stanowi naruszenie tej sfery. Jak zwraca się uwagę w literaturze, właściciel nie ma roszczenia o poszanowanie swojego prawa; roszczenia (służące ochronie własności) przysługują mu dopiero w razie jego naruszenia⁴¹.

Trudno nie zauważyć, że prawo własności poprzez swą niemożliwą do enumeratywnego określenia treść, jest raczej podobne do pojęcia wolności niż prawa. Wolność to możliwość kształtowania własnego postępowania według swojej własnej woli, a zatem – możliwość wyboru różnych zachowań spośród wielu w danej sytuacji możliwych. Co istotne, treść wolności (zakres dopuszczalnych zachowań) nie jest określona w prawie przedmiotowym. Prawo jedynie określa granice wolności⁴². Tak właśnie czyni ustawodawca w odniesieniu do prawa własności, wskazując jedynie jego granice, to jest ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Własność można by więc rozumieć jak wolność korzystania z rzeczy i rozporządzania nią, ograniczoną przez te trzy czynniki. Warto przy tym zwrócić uwagę na pojęcie wolności budowlanej wywiedzione w literaturze przedmiotu z prawa własności nieruchomości. Można powiedzieć, że stanowi ona pewien wycinek tego prawa, choć może też być oparta na innych tytułach prawnych. Wolność budowlana to sfera zachowań związanych z budową, remontem, utrzymaniem i rozbiórką obiektu budowlanego, a zatem zachowań mieszczących się w zasadzie w zakresie wyko-

40 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 65–66.

41 M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo...*, s. 726.

42 B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 8.