

Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys

Podjmując tematykę własności w ujęciu prawa wspólnotowego na wstępie należy zauważyć, iż początkowo prawo własności nie było przedmiotem zainteresowania traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, przede wszystkim z uwagi na jego ogólny charakter. Traktat Rzymski (i pozostałe: TWWS oraz Traktat Euratomu) nie został wyposażony w katalog praw podstawowych (zawierający m.in. prawo do własności), jako że założyciele Wspólnot uważali to za zbędne. Podejście to wynikało z faktu, że każde z ówczesnych państw członkowskich posiadało w konstytucji własny katalog praw podstawowych, z drugiej zaś strony należy pamiętać, że równolegle w tych państwach obowiązywała wynegocjowana i ratyfikowana kilka lat wcześniej Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), w której zawarte było właśnie prawo do własności jako prawo podstawowe.

Jeśli chodzi o prawo wspólnotowe, istniała wówczas ogólna zasada odesłania w sprawach własności do prawa krajowego (wewnętrznego) państw członkowskich, która w niezmienionej postaci funkcjonuje też obecnie w art. 295 TWE. Treść tego artykułu, regulując stosunek postanowień prawa wspólnotowego do norm krajowych w kwestii własności stanowi, że „traktat nie przesądza w niczym reżimu własności w państwach członkowskich” (według innych tłumaczeń: „traktat nie narusza systemu własności w państwach członkowskich”)¹. Oznacza to pozostawienie prawa własności jako prawa rzeczowego poza zakresem regulacji Wspólnot, umożliwiając tym samym swobodne kształtowanie porządku własnościowego przez państwa członkowskie.

Ponieważ stosunki własnościowe odgrywają pierwszoplanową rolę w gospodarce każdego państwa, to wyłączenie porządku własnościowego z prawnych ram integracji gospodarczej, jaką zakładano w TWE, nie mogło pozostawać bez wpływu na procesy integracyjne. Należy też pamiętać o fundamentalnych dla tych procesów zasadach, jak swoboda przepływu kapitału czy wolność efektywnej konkurencji, które ze swojej strony również oddziałują na porządek własnościowy w państwach członkowskich. W takiej sytuacji interpretacja treści art. 295 TWE do czasu utworzenia Unii Europejskiej sprawiała poważne trudności tym bardziej,

¹ Zob. np. E. Wojtaszek-Mik, C. Mik w opracowaniu, *Traktaty europejskie*, Zakamycze 2000; Opracowanie: *Prawo Unii Europejskiej*, PortaLegis, Wydanie II 2005.

że brak było orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które przyczyniłyby się do jego rozumienia. Tym niemniej jasne były przynajmniej dwie kwestie. Po pierwsze: art. 295 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.

Mając na uwadze, że gospodarka zachodnioeuropejska, a w ślad za tym TWE opierają się na uznaniu dominującej pozycji własności prywatnej to Wspólnota, mimo braku konkretnych uregulowań prawnych, od początku chroniła prawo własności prywatnej z „innej strony”, mianowicie poprzez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach ochrony praw podstawowych. Ponieważ, jak to już powiedziano, w TWE nie zawarto katalogu praw podstawowych, to aby przeciwdziałać poszukiwaniu przez osoby bezpośrednio poszkodowane prawem wspólnotowym ochrony praw podstawowych w porządkach prawnych państw członkowskich, Trybunał „wywiódł” w porządku wspólnotowym prawa podstawowe, obowiązujące we wszystkich krajach członkowskich. Oparł się przy tym na przynależnym mu uprawnieniu do „zapewnienia przestrzegania prawa” (art. 220 TWE (164)), przy czym „prawo” rozumiał jako obiektywny wzorzec wartości, a nie obowiązującą wówczas wersję prawa pierwotnego². Ponadto w sprawie nr 29/69 Stauder (wyrok z 12 listopada 1969 r., nr 7 orzeczenia) Trybunał powołał się na możliwość sądowego zbadania nie uregulowanych w prawie wspólnotowym spraw (art. 288 II TWE (215 II)) poprzez odwołanie się do „powszechnych zasad prawnych, które są wspólne porządkom prawnym państw członkowskich”. Z kolei w sprawie nr 4/73 Nold (wyrok z 14 maja 1974 r.) Trybunał 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 Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC).

Po utworzeniu Unii Europejskiej wprowadzenie bezpośredniej ochrony prawa własności nastąpiło z wejściem w życie Traktatu z Maastricht w 1993 r. W aktualnie obowiązującym art. 6 ust. 2 (poprzednio – art. F ust. 2) traktatu podkreślono, że Unia Europejska chroni prawa podstawowe, które gwarantowane są przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), a które także wywodzą się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich.

Podczas konferencji w Amsterdamie w 1997 r., zmieniając traktat o Unii Europejskiej (TUE) do wskazanego powyżej art. 6 dodano ustęp 1, który chroni

2 Zob. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 2001, Wydanie trzecie zmienione, s. 257 i nast.

prawo własności nie tylko jako zasadę prawa wynikającą ze wskazanej już wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, ale gwarantuje ochronę jako zasada instytucjonalna. Stanowi on bowiem, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji i przestrzeganiu praw i podstawowych wolności człowieka oraz praworządności; zasady te są wspólne wszystkim państwom członkowskim”. Statuując zasadę instytucjonalną, postanowienia cytowanego ustępu 1 (art. 6) sprawiają, że gwarancje ochrony prawa własności nie są równoległe wobec art. 295 TWE. Można przyjąć, że art. 6 TUE, nie kształtując co prawda treści prawa własności jako prawa podstawowego, ale chroniąc władcę własnością stanowi granice, w jakich państwo może realizować swoje uprawnienia wynikające z art. 295 TWE (pomimo formalnej odrębności porządków prawnych obu traktatów).

Źródłami prawa w zakresie własności jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz Karta Praw Podstawowych (od czasu konferencji w Nicei). Karta ustanawia katalog praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym prawo własności zajmuje istotne miejsce. W poświęconym mu art. II – 77 stanowi się, że „Każda osoba ma prawo do posiadania, używania, rozporządzania i przekazania w spadku własności nabytej zgodnie z prawem. Nikt nie 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 chodzi o moc prawną tego politycznego w swym charakterze katalogu praw podstawowych, jakie zawarte są w Karcie, to nie jest ona zbyt silna, jako że postanowienia te nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego. Niemniej jednak odzwierciedlają one fundamentalne wartości wyrażane przez państwa członkowskie, z których wywodzone są ogólne zasady wspólnotowego prawa. Nie ulega wątpliwości, że Karta stanowi „esencję” *acquis communautaire* w zakresie praw podstawowych i przenosi pośrednio na obszar Unii Europejskiej ochronę własności z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC). Niewątpliwie zatem sama Karta Praw Podstawowych, jak i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości są blisko związane z ujęciem prawa własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Mogłoby się wydawać, że kwestie nabywania bądź utraty prawa własności należą do ekskluzywnych kompetencji państw członkowskich i zamykają się w granicach powołanego powyżej ust. 1 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. 44 TWE. Stanowi on, iż „w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości (...) Rada i Komisja (...) wykonują funkcje (...) umożliwiając nabycie i korzystanie z

własności gruntu znajdującego się na terytorium danego państwa członkowskiego przez obywateli innego państwa członkowskiego (...)). Co prawda działanie art. 44 ograniczone jest treścią art. 46, który daje pierwszeństwo sprawom porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego przed zadaniami gospodarczymi Wspólnoty, jednakże niewątpliwie art. 44 spełnia zasadniczą rolę w zakresie kształtowania i wykonywania prawa własności w państwach członkowskich UE. Można stwierdzić, że norma art. 44 dość istotnie ogranicza swobodę kształtowania porządku prawnego w zakresie prawa własności przez państwa członkowskie. Interesującym przykładem w tym względzie służy sprawa Konle przeciwko Austrii (C-302/97), rozstrzygnięta przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 1 czerwca 1999 r.

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 (z 1993 r. – Tiroler Grundverkehrsgesetz), która nastąpiła w 1996 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 obywateli Austrii i obcokrajowców. Z powodu nieuzyskania zgody na nabycie drugiego domu w Tyrolu niemiecki obywatel (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. 56 TWE i art. 70 traktatu adhezyjnego Austrii – tym bardziej, że zdaniem Try-

bunału zawarte w niej rozwiązania mogły prowadzić do uprzywilejowania wniosków na nabycie składanych przez jej własnych obywateli.

Reasumując warto podkreślić, że ujęcie prawa własności jako prawa podstawowego ma taki skutek, iż nie tylko winno ono być respektowane przez wspólnotowe instytucje oraz państwa członkowskie, ale też winno być chronione. Skoro tak, to powstaje pytanie, do jakiego stopnia organy UE, wykonując w duchu wspólnotowym uprawnienia w zakresie ochrony prawa własności, mogą ingerować w proces legislacyjnego formowania tego prawa przez ustawodawcę narodowego. Na gruncie treści art. 295 TWE trudno jest wywieść jakieś uprawnienia instytucji UE poza nakazem nie naruszania reżimu własności w państwach członkowskich. Z drugiej strony jednak, jeśli pamięta się o związkach między własnością a procesem integracji gospodarczej w ramach Wspólnoty, któremu służyć mają różne swobody (jak wskazano powyżej swoboda przedsiębiorczości), to trudno jest interpretować art. 295 w sposób powodujący całkowite wyłączenie prawa własności z orbity zainteresowania prawa wspólnotowego. Można przyjąć, iż to proces integracji ekonomicznej określa granice w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować swój własnościowy porządek prawny, ponieważ nie pozwala on na naruszanie zasad wspólnotowego prawa. Trzeba więc uznać, że państwa członkowskie, kształtując prawo własności, nie są całkowicie niezależne od wspólnotowego *acquis communautaire*, w tym art. 295 TWE, ale liczyć się muszą przede wszystkim z wymogami art. 44 TWE oraz art. 6 TUE. Trybunał Sprawiedliwości 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.