

Wprowadzenie

Rozwój coraz bardziej zaawansowanych relacji gospodarczych i ogólna globalizacja obrotu handlowego, a także gorzkie doświadczenia płynące z praktyki funkcjonowania systemów totalitarnych w XX w. sprawiają, że do wywłaszczenia podchodzi się coraz bardziej restrykcyjnie. Restrykcyjność ta wyraża się z jednej strony w normatywnym tworzeniu coraz bardziej bezwzględnych standardów ochrony nie tylko własności, lecz także innych praw majątkowych. Z drugiej zaś strony prawodawcy starają się ściśle określić, w jakich okolicznościach wywłaszczenie jest w ogóle dopuszczalne.

Samo wywłaszczenie jest jednak pojęciem wieloznacznym i trudno definiowalnym. W różnych aktach prawnych termin ten jest używany w autonomiczny dla danego aktu sposób. W potocznym znaczeniu wywłaszczenie kojarzy się z pozbawieniem uprawnionego prawa własności. Do tego pozbawienia najczęściej dochodzi w wyniku zdarzenia jednorazowego, epizodycznego, a podmiotem dokonującym ingerencji w tym zakresie jest władza wykonawcza w państwie.

W niniejszej pracy będę się posługiwał terminem wywłaszczenie w najszerszym rozumieniu tego pojęcia. Innymi słowy, o ile z danego kontekstu nie będzie wynikało wyraźnie inaczej, pod pojęciem wywłaszczenia będę rozumiał każdą ingerencję państwa w prawa majątkowe podmiotu prywatnego, nawet jeżeli będzie ona miała charakter nieskonkretyzowany w jednym akcie administracyjnym lub prawnym.

Na tym tle pojawia się jednak wiele pytań. Po pierwsze, czy wywłaszczenie rzeczywiście może być jedynie aktem jednorazowym, czy też może być trwającym dłuższy czas procesem. Po drugie, czy jest wymagane, aby miało ono charakter skonkretyzowanego działania formalnego (np. wydanie decyzji administracyjnej), czy wystarczy nawet pośrednie doprowadzenie przez działanie lub zaniechanie jakiegokolwiek z trzech władz w państwie do zniweczenia znaczenia prawa własności, chociażby w sensie ekonomicznym. Po trzecie, czy immanentną cechą wywłaszczenia jest wypłata odszkodowania wywłaszczonemu. Po czwarte, czy przedmiotem wywłaszczenia może być jedynie rzecz, czy też termin ten obejmuje także pozbawienie innych praw niż prawo własności.

W niniejszej pracy będę się starał także odpowiedzieć na powyżej postawione pytania. Przedmiotem szczególnego zainteresowania będzie takie wywłaszczenie, do którego dochodzi wskutek wielu zdarzeń pośrednich i które to zdarzenia dopiero razem wzięte pozwalają na dostrzeżenie wywołanego nimi skutku w postaci utraty danego prawa.

Tęgo typu wywłaszczenie staje się stanem rozciągniętym w czasie, procesem, w którym kolejne prawa lub sfery uprawnień są odbierane sukcesywnie albo są

zastępowane przyznaniem praw słabszych, a potem jeszcze słabszych, by w końcu zostać w całości wygaszone lub stać się w praktyce prawami bez materialnej treści. Na ten proces składa się nie tylko działanie jednej ustawy, ale wielu ustaw, kolejnych nowelizacji. Nie jest to też działanie tylko ustawodawcy, lecz także innych organów władzy w państwie. Trudno jest stwierdzić, kiedy dokładnie ziszcza się takie wywłaszczenie, ponieważ w tym procesie nie ma aż tak wyraźnych granic, łatwo wyodrębnianych etapów. Oczywiście można wskazywać pewne kamienie milowe, ale są one bardziej dopełnieniem zjawisk rozpoczynających się znacznie wcześniej i widocznych dopiero *post factum*.

Efekt wywłaszczenia nie musi bowiem być osiągnięty wyłącznie poprzez wydanie decyzji administracyjnej czy aktu normatywnego. Można także do niego doprowadzić poprzez praktykę stosowania prawa, obfitującą w liczne nieprawidłowości. Czasem błędna praktyka stosowania prawa, prowadząca do wywłaszczenia prawa, nie musi być nawet kwalifikowana złą wolą. Wystarczy, że poszczególne elementy takiej praktyki, oceniane z osobna, nie pozwalają na dokonanie kompleksowej oceny, ale gdy spojrzy się na nie w sumie, to układają się one w określoną całość i przesądzą o zaistnieniu wywłaszczenia. W takich przypadkach pełen obraz wywłaszczenia może więc być dopiero widoczny wtedy, gdy porówna się sytuację prawną wywłaszczonego na początku tego procesu z sytuacją, w jakiej znajduje się przykładowo po 65 latach jego trwania. Okazuje się wówczas, że początkowo niegroźne działanie o pewnych cechach wywłaszczenia częściowego z czasem może zamienić się w wywłaszczenie totalne, i to bez odszkodowania drogą *reductio ad absurdum*.

Takie wywłaszczenie jest znane w międzynarodowej doktrynie prawa i nazywa się je wywłaszczeniem postępującym¹. W tak rozumianym wywłaszczeniu zaciera się granica pomiędzy legalnym działaniem państwa a bezprawiem. Innymi słowy, do wywłaszczenia dochodzi nie wskutek wyłącznie działań zgodnych z prawem, ale także w rezultacie naruszenia prawa. To oznacza, że *de facto* substratem wywłaszczenia jest skutek w postaci utraty prawa, a nie metoda doprowadzenia do tego skutku.

Będę starał się wykazać, że przykładem takiego wywłaszczenia postępującego jest sytuacja wywołana wydaniem i stosowaniem dekretu z 26.10.1945 r. o własności

¹ G. Domański, M. Świątkowski, Pojęcie „wywłaszczenia” w umowach międzynarodowych o ochronie inwestycji, PPH 2006, Nr 3, s. 15. Autorzy podają definicję wywłaszczenia postępującego (ang. *creeping expropriation*) za World Investment Report, United Nations Conference on Trade and Development 2003: „formą pośredniego przejęcia majątku jest wywłaszczenie postępujące, polegające na kroczących naruszeniach jednego albo kilku określonych praw majątkowych tak długo, aż środki te łącznie doprowadzą do rzeczywistego zanegowania praw właściciela do majątku”. Zob. także literatura w jęz. ang.: M. Sornarajah, *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge University Press 2004; P. J. Donovan, *Creeping Expropriation and MIGA: The Need for Tighter Regulation in the Political Risk Insurance Market*, 7 *Gonz. J. Int'l L.* (2003–04), dostępne na stronie <http://www.gonzagajil.org/>; R. Dolzer, *Indirect Expropriation of Alien Property*, ICSID Review, *Foreign Investment Law Journal* (1986), s. 41–59 at 44; B. Weston, ‘Constructive Takings’ under International Law: A Modest Foray into the Problem of ‘Creeping Expropriation’, *Virginia Journal of International Law* 1975, vol. 16, s. 103–175 at 112. „Indirect Expropriation and the Right to Regulate in International Investment Law” OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Working Papers On International Investment 2004, Nr 4, dostępne na stronie <http://www.oecd.org/dataoecd/22/54/33776546.pdf>.