

Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 roku)

Akcentując bezwzględność prawa własności i uznając je za święte i nie-naruszalne, rewolucja francuska uwolniła własność z ograniczeń średnio-wiecznych. Taki obraz własności znalazł swoje odzwierciedlenie w art. 544 Kodeksu Cywilnego Napoleona, który definiował pojęcie własności jako najbardziej nieograniczone prawo do używania i rozporządzania rzeczą, jednak tak, aby nie naruszało to prawa. Z upływem lat, wraz z rozwojem gospodarczym, następował rozwój wielu państw. Doprowadziło to do konfliktów pomiędzy interesem prywatnym właściciela a interesem publicznym, motywowanym potrzebami zbiorowości społecznej. W imię nadrzędności interesu publicznego nad prywatnym wynikają publiczno-prawne ograniczenia własności prywatnej. Ograniczenia te zostały wprowadzone w wielu konstytucjach, także w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku¹.

Niewątpliwie, bowiem pole ingerencji państwa w sferę prawa własności jest dziś stosunkowo szerokie. Należy jednak pamiętać, że ani twórcy konstytucji, ani też ustawodawca zwykły nie mogą ustanawiać dowolnie zakresu owych ograniczeń. Rolą ustawodawcy pozytywnego jest tylko potwierdzenie istnienia tej wolności, określanie jej podstawowych aspektów oraz ustanawianie niezbędnych gwarancji i koniecznych ograniczeń². Dalsze granice swobody prawodawcy krajowego wynikają z międzynarodowych traktatów o prawach człowieka, które też dotyczą problematyki dopuszczalnego zakresu i przesłanek ograniczeń praw i wolności jednostki³.

¹ T. Szulc, *Własność w konstytucjach II Rzeczypospolitej*, w: red. K. Skotnicki, K. Winiarski, *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 13.

² Uchwała TK z 2 marca 1994 r., W 3/93.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 99.





Biorąc pod uwagę fakt modyfikacji funkcji własności w kierunku zwiększenia zakresu jej społecznych obowiązków, istotnym pytaniem jest, na ile prawo własności zachowało swój indywidualistyczny charakter, a na ile uzyskało wymiar socjalny. Odpowiedzi udziela nam dwie koncepcje charakteru prawa własności. Koncepcja skrajnej teorii solidaryzmu społecznego, widzi własność nie jako prawo podmiotowe, lecz „funkcję społeczną”, a właściciel nie jest uprawnionym, lecz „funkcjonariuszem społecznym”, zarządzającym własnością w interesie społecznym. Innymi słowy, własność przestaje być prawem jednostki, by stać się funkcją socjalną. Druga koncepcja nawiązuje do podwójnej natury prawa własności. Według niej prawo własności ma u swoich podstaw funkcję personalną. Chęć zawłaszczenia jest bowiem obecna w samej naturze człowieka, ma zapewnić przetrwanie jednostki i jej rodziny, korzyść osobista gwarantuje zaś optymalną produkcję. W konsekwencji własność jest realizowana indywidualnie w swojej zasadzie, zaś socjalnie w zakresie korzystania z niej. Prawo własności nie jest więc samo w sobie funkcją społeczną, a jedynie taką funkcję pełni. Aspekt indywidualny i socjalny, w świetle tej koncepcji, wzajemnie się przenikają i wspólnie koegzystują⁴.

Skrajność pierwszej koncepcji wpłynęła na to, że nie została szerzej przyjęta, natomiast druga funkcjonuje w orzecznictwie sądów konstytucyjnych oraz organów europejskich, będąc impulsem do poszukiwania właściwej równowagi między interesem ogólnym a interesem indywidualnym właściciela. Odzwierciedleniem tej koncepcji jest art. 14 ust. 2 ustawy zasadniczej RFN, zgodnie z którym „Własność zobowiązuje. Korzystanie z niej winno zarazem służyć dobru ogółu”. Własność wiąże się z ograniczeniem socjalnym, ponieważ ograniczeniem jej stosowania są potrzeby wszystkich obywateli oraz zapewnienie porządku publicznego. Państwo, w generalnym i abstrakcyjnym akcie prawnym, zapewniając jednostce odpowiednią pozycję i przyznając jej korzyści, z drugiej strony nakazuje jednostce poświęcić jej istotne dobro w interesie publicznym⁵.

Fakt, że własność zobowiązuje, rozumie się w nauce jako tzw. związanie społeczne prawa własności⁶, co oznacza, że uprawnienie ustawodawcy do

⁴ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 162.

⁵ T. Drinóczy, *Ograniczenie socjalne prawa do własności oraz inne możliwości ograniczenia tego prawa*, w: red. K. Skotnicki, *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006, s. 187.

⁶ W.M. Góralski, *Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych w RFN*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w państwach kapitalistycznych*, red. W.M. Góralski, Warszawa 1979, s. 158.





wyznaczania treści i granic prawa własności jest tym większe, a ochrona własności w danym przypadku tym mniejsza, im bardziej przedmiot własności wypełnia funkcje społeczne. Natomiast ze szczególnie intensywnej ochrony własność korzysta dopóty, dopóki służy bezpośrednio zapewnieniu osobistej swobody jednostki (funkcja personalna)⁷.

Także w orzecznictwie ETPC zauważamy koncepcję równoważenia aspektów personalnych i socjalnych prawa własności. W orzeczeniu Sporrong i Lönnroth Trybunał podkreślił wyraźnie, że „poszukiwanie równowagi między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki jest wyrażone w całej strukturze art. 1 jako całości”⁸.

Powstaje więc pytanie, jaki jest zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa własności w świetle Konstytucji RP oraz który z jej aspektów (indywidualistyczny czy socjalny) w praktyce zyskuje przewagę?

Konstytucja nie stanowi wprost o obowiązkach właściciela, choć postulaty wyraźnego zaakcentowania potrzeby poddania się ograniczeniom w wykonywaniu prawa własności ze względu na interes publiczny i względy ekologiczne wysuwano w trakcie prac nad ustawą zasadniczą⁹. Do istotnych elementów określających treść prawa własności należą jego funkcje. Służą one nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni także wiele istotnych funkcji ogólnospołecznych. Prawo własności stanowi jedną z podstaw ładu gospodarczego i warunek efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej¹⁰. W konsekwencji, zdaniem TK, z prawa własności wynikają także określone obowiązki społeczne, tzn. wobec społeczeństwa. Trybunał akcentuje, że „pojmowanie prawa własności jako prawa absolutnego do rzeczy mogłoby się obrócić w wielu wypadkach przeciwko samym właścicielom, jako że korzystanie z rzeczy w sposób

⁷ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony...*, s. 164.

⁸ „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.

Powyższe postanowienia nie naruszają jednak w żaden sposób prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”, Art. 1 do Protokołu dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

⁹ C. Kosikowski, *Własność w przyszłej Konstytucji RP*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. II, s. 24. Nowe konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej wyraźnie potwierdzają społeczną funkcję własności. Tak czyni konstytucja Ukrainy (art. 13 zd. 3), Czech (art. 11 ust. 3), Słowacji (art. 20 ust. 3), Estonii (§ 32), Rumunii (art. 41 ust. 6), Chorwacji (art. 48 zd. 2). Wykonywanie własności – w świetle tych przepisów – nie może w szczególności zagrazać: prawom innych osób, zdrowiu ludzkiemu, przyrodzie i środowisku naturalnemu, pamiętkom kultury, stosunkom dobrosąsiedzkim.

¹⁰ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r.*, Warszawa 2002, s. 104.





nieograniczony prowadziłoby do naruszenia interesów innych właścicieli, a w konsekwencji do niedających się pogodzić konfliktów. Takie pojmowanie własności mogłoby stać się podstawą wybujałego indywidualizmu i egoizmu, a w konsekwencji do samozniszczenia instytucji własności”¹¹.

Zanim przejdę do dalszych zagadnień, pragnę sprecyzować, co rozumiemy przez „ograniczenia prawa własności”. Mała precyzyjność zwrotu spowodowała wykrystalizowanie się w literaturze trzech grup poglądów¹². Najbardziej rozpowszechniony jest pogląd, podkreślający, że tzw. ustawowe ograniczenia są ograniczeniami pozornymi, bowiem wyznaczają normalny zakres prawa własności i należą do ustawowej treści tego prawa¹³. Jednocześnie jednak ograniczenia takie odróżnia się od ograniczeń w ścisłym tego słowa znaczeniu, ustanawianych na rzecz osób trzecich, takich jak służebności, użytkowanie, najem, dzierżawa. Ograniczają one bowiem właściciela rzeczy w sposób rzeczywisty w wykonywaniu jego uprawnień płynących z prawa własności. W przeciwieństwie do nich ograniczenia określające treść (granice) i zakres ochrony prawa własności nie pozbawiają właściciela możliwości korzystania z rzeczy własnej i pobierania z niej pożytków oraz możliwości rozporządzania rzeczą własną, ustalają one treści i zakres ochrony prawa własności w interesie ogólnym, w tym w interesie właściciela¹⁴.

Przyjmijmy zatem, że ograniczenia prawa własności to „wynikające z przepisów prawa uwarunkowania ograniczające treść lub sposób korzystania z własności, w tym nakładające określone obowiązki na właściciela wobec przedmiotu własności lub też zobowiązujące go do znoszenia określonego oddziaływania na przedmiot własności”¹⁵.

¹¹ Orzeczenie z 28 maja 1991 r., K. 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4.

¹² Pierwszy z nich zakłada, że wszelkie przepisy regulujące zakres, treść i wykonywanie własności stanowią zarazem „ograniczenia” tego prawa. Drugi pogląd głosi, że obok przepisów wyznaczających granice własności istnieją również takie, które stanowią jej „ograniczenia”. Wreszcie trzecie stanowisko neguje zasadność uznawania jakichkolwiek przepisów wpływających na prawo własności za jej ograniczenia, A. Agopszowicz, *Pojmowanie „ograniczeń prawa własności” w świetle dotychczasowych poglądów*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1982, nr 5, s. 44 i n.

¹³ J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 74.

¹⁴ Orzeczenie z 28 maja 1991 r., K. 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4

¹⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony...*, s. 169. Takie ograniczenia, w przeciwieństwie do wywłaszczenia, dochodzą do skutku na podstawie aktu normatywnego (ustawy) ustanawianego w interesie ogólnym, a ze względu na ich istotę, sens i cel społeczny nie wymagają zawsze kompensacji w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli dotkniętych tym ograniczeniem. Orzeczenie z 28 maja 1991 r., K. 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4.





DOPUSZCZALNOŚĆ OGRANICZENIA PRAWA WŁASNOŚCI NA PODSTAWIE PRZEPISÓW KONSTYTUCJI

Ograniczenia w korzystaniu z własnej rzeczy spotkały się z aprobatą w nauce prawa, czego dowodem jest ich uwzględnienie w przepisach ustawy zasadniczej¹⁶. Konstytucja z 1997 roku daje wyraz temu stanowisku w przepisach art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3. Jako pierwszą przedstawmy relację art. 21 ust. 2 Konstytucji, dopuszczającego na zasadzie wyjątku możliwość wywłaszczenia na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem oraz art. 64 ust. 3. Wywłaszczeniem może być bowiem nie tylko pozbawienie, ale i ograniczenie prawa własności¹⁷. Poza tym w praktyce spotkać można przypadki, które określa się mianem tzw. wywłaszczeń materialnych, kiedy właściciel nie jest wprawdzie pozbawiony prawa, lecz ograniczenie prawa sięga tak daleko, że w istocie zbliża się ono do wywłaszczenia, jakkolwiek odbiega od jego normatywnej koncepcji¹⁸.

Granica, nie zawsze wyraźnie zarysowana, między pozbawieniem własności a ograniczeniem przybierającym de facto postać wywłaszczenia stała się przyczyną krytyki przepisu art. 64 ust. 3. Według jednego z poglądów, zakaz ograniczania własności w sposób wykraczający poza jej istotę (pozbawiający jej cech konstytutywnych) pozostaje w trudno weryfikowalnej relacji do art. 21 ust. 2 Konstytucji regulującym przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia. Ponadto „uregulowanie art. 64 ust. 3 budzi wątpliwości co do tego, czy nie będzie stanowiło legitymizacji do zbyt daleko sięgających naruszeń własności, których nie będzie można zakwalifikować jako wywłaszczenie. Poza ograniczeniem wynikającym z ogólnego zwrotu «istoty prawa» nie sformułowano bowiem żadnych bliższych przesłanek ograniczających dopuszczalność takiego naruszenia na podstawie ustawy, co znacznie utrudnia weryfikowalność aktów prawnych takie ograniczenia dopuszczających”¹⁹.

¹⁶ Orzeczenie z 25 maja 1999 r., SK. 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.

¹⁷ Stosownie do art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity: Dz. U. 2004 r. Nr 261 poz. 2603.

¹⁸ Problem ten poruszył W. Radecki w kontekście zakazów i ograniczeń wprowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody, uznając, iż są to ograniczenia sposobu korzystania z własności, które dopuszczają standardy międzynarodowe, i których konstytucyjna zasada ochrony własności nie wyklucza, o ile przewidziane zostaną określone w Konstytucji warunki, W. Radecki, *Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, w: red. J. Sommer, *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 44.

¹⁹ F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przebieg Sądowy” 1998, nr 5, s. 30–33.





Odmienne poglądy na wzajemny stosunek obu przywołanych przepisów wskazuje, że „wyłączenie jest z natury rzeczy ingerencją w istotę prawa własności, bo oznacza całkowite pozbawienie tego prawa, dlatego wyłączenie znajdować musi odrębną podstawę konstytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2). Natomiast ustanawianie różnego rodzaju służebności jest wprawdzie ingerencją w prawo własności, ale skoro nie przekreśla istoty tego prawa, może być ustanowione w drodze ustawy zwykłej (jednak – zgodnie z zasadą proporcjonalności – może być odnoszone tylko do sytuacji o koniecznym charakterze)”²⁰.

Na rozdzielenie dwóch różnych sytuacji, a mianowicie art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, TK wskazuje też fakt, że art. 1 protokołu dodatkowego do EKPC rozgranicza wyraźnie w swojej treści przesłanki warunkujące dopuszczalność pozbawienia własności oraz te, które dotyczą ograniczenia tego prawa²¹.

Relacja art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji również rodzi pewne problemy. Pierwszy z przywołanych artykułów jest w kwestii dopuszczalności oraz przesłanek „ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw” przepisem najbardziej ogólnym, jawi się jako uniwersalna i wyłączna reguła dopuszczalności ograniczeń praw i wolności zawartych w Konstytucji. Bliższa analiza tego przepisu w powiązaniu z innymi przepisami ustawy zasadniczej powoduje, że to założenie w przypadku niektórych praw i wolności ulega załamaniu²². Przepis art. 31 ust. 3 nie jest bowiem jedynym przepisem określającym przesłanki dopuszczalności ograniczeń praw podstawowych²³. W kwestii tutaj rozważanej takim innym przepisem jest art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten, wraz z art. 31 ust. 3, nie wykluczając możliwości wprowadzania w drodze ustawy zwykłej jakichkolwiek ograniczeń w sferze własności bez słusznego odszkodowania, formułuje zarazem przesłanki takich ograniczeń. Każde bowiem naruszenie prawa własności, wkraczające w jego istotę, jest sprzeczne w pierwszej kolejności z art. 31 ust. 3, odnoszącym się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, a także z art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym

²⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 103.

²¹ Orzeczenie z 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

²² B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, w: red. M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 40.

²³ Wymienić należy m.in. art. 22, 41 ust. 1, art. 46, 48 ust. 2, art. 49, 50, 51 ust. 3, art. 53 ust. 5, art. 59 ust. 3 i 4, art. 61 ust. 3.





„własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności”. Zatem oba przywołane przepisy odwołują się do konstrukcji „istoty prawa”, z tym tylko, że art. 31 ust. 3 uzupełniony jest dodatkowo innymi kryteriami dopuszczalności ograniczeń. W konsekwencji wzajemna relacja obu przepisów wymusza zadanie pytania, czy art. 64 ust. 3 stanowi *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej²⁴.

Fakt, iż postanowienia art. 64 ust. 3 Konstytucji, wyznaczające ramy dopuszczalnych ograniczeń prawa własności, nakładają się na ogólne uregulowania art. 31 ust. 3, nie jest podstawą do traktowania art. 64 ust. 3 jako *lex specialis* i wyłączenia stosowania art. 31 ust. 3 do ochrony prawa własności. Byłoby to zbytnim luzem decyzyjnym pozostawionym ustawodawcy, gdyż art. 64 ust. 3 nie ustanawia żadnych materialnych przesłanek ograniczania prawa własności. Prowadziłoby to do sytuacji absurdalnych, bo skoro art. 64 ust. 3 dotyczy tylko prawa własności, to inne prawa majątkowe i tak chronione być muszą na podstawie art. 31 ust. 3, co dawałoby im silniejszą ochronę niż prawie własności²⁵. Takie rozumienie przywołanych przepisów doprowadziło do ugruntowania się w orzecznictwie TK poglądu, iż „w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien pełnić rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 należy traktować wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń tego prawa. Pogląd ten pozornie umniejsza roli art. 64 ust. 3, gdyż owo «powtórzenie» dotyczące wyłącznie prawa własności jest podkreśleniem prymarnej roli tego prawa w stosunku do pozostałych praw majątkowych pominiętych w art. 64 ust. 3, co zatem powinno być potwierdzeniem tezy, iż każde ograniczenie prawa własności należy poddawać łącznej ocenie na tle art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3”²⁶.

W świetle orzecznictwa Trybunału przepis art. 64 ust. 3 odgrywa podwójną rolę. Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczania własności stanowić mogą

²⁴ Sens umieszczenia w Konstytucji dwóch identycznie brzmiących gwarancji nienaruszalności „istoty prawa” M. Wyrzykowski próbował uzasadnić kolejnością ich opracowywania w KKZN. Mianowicie włączenie do ustawy zasadniczej przepisu art. 31 ust. 3 zd. 2 niemal w ostatniej chwili spowodowało prawdopodobnie – zdaniem autora – pozostawienie identycznie brzmiącej formuły z art. 64 ust. 3, opracowanej znacznie wcześniej. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy, w: Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 51. Z kolei M. Safjan ujmuje wzajemną relację art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 w ten sposób, że „o ile pierwszy z tych przepisów określa przede wszystkim głębokość ingerencji w sferę prawa własności, o tyle drugi również jego zasadność i celowość, nakazując uwzględnienie innych wartości konstytucyjnie chronionych, takich jak np. wolności i prawa innych osób”. M. Safjan, *Konstytucyjna ochrona własności*, „Rzeczpospolita”, 12 lipca 1999, s. C2.

²⁵ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, uwaga 16 do art. 64 Konstytucji, W-wa 2001, 2003, s. 18.

²⁶ P 2/98, podobnie K 23/98, K 13/98, P 11/98, SK 15/00, SK 22/00, K 2/01.





zarówno formalne (wymóg ustawy), jak i materialne (istota prawa) kryterium dla kontroli dokonywanych przez prawodawcę ograniczeń²⁷. Przepis art. 31 ust. 3 wskazuje zaś na wartości, których ochrona usprawiedliwiać może pewne ingerencje w sferę prawa własności.



FORMALNE I MATERIALNE ASPEKTY OGRANICZENIA PRAWA WŁASNOŚCI

W uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1994 roku²⁸ wskazano, wyraźnie zresztą nawiązując do Konwencji Europejskiej, że ustanawianie ograniczeń wolności i praw należy do kompetencji ustawodawcy, konieczne jest jednak spełnienie trzech warunków. Pierwszy z nich dotyczy ustawowego ograniczenia wolności, które może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie tej wolności z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi. Po drugie, ustawowe ograniczenia wolności mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków. Wreszcie po trzecie, ani poszczególne ograniczenia ustawowe, ani ich suma nie mogą naruszać istoty danej wolności. Do formuły tej wielokrotnie nawiązywano w dalszym orzecznictwie, a odesłania do niej można odnaleźć także w orzeczeniach wydawanych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku²⁹. Konstytucja ta formułuje kilka zasad ogólnych w kwestii problematyki dopuszczalnego zakresu i warunków ograniczeń praw i wolności jednostki.

W aspekcie formalnym ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie³⁰. Zasadę tę można wyprowadzić z art. 31 ust. 3, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji, opierając się na zasadzie, w myśl której tylko w drodze ustawy (lub z jej upoważnienia) można ustanawiać przepisy prawa powszechnie obowiązujące³¹.

²⁷ Orzeczenie z 11 maja 1999 r., K. 13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74.

²⁸ W 3/93, OTK 1994, cz. 1, s. 158-159.

²⁹ Np. wyrok z 10 listopada 1998 roku, K 39/97, OTK ZU 1998.

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*..., s. 99.

³¹ „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.”, art. 87 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 31 ust. 3 stanowi, że „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie (...)", zaś art. 64 ust. 3 „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy (...)".





Sens wymogu ustawowej formy ograniczeń wolności i praw jest oczywisty. Zapewnia udział parlamentu w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, a to oznacza jawność procesu decyzyjnego, chroni przed pochopnymi i nieprzemyślanymi posunięciami i pozwala na utrzymanie w ryzach rządowej aktywności prawodawczej. Z zasady wyłączności ustaw dla normowania prawnego statusu jednostki nie wynikają żadne uwarunkowania co do treści takiej ustawy, ale tylko zakaz nakładania ograniczeń w inny sposób. Jest to wyjściowa przesłanka oceny, czy dane ograniczenie zostało ustanowione zgodnie z Konstytucją³².

Powstaje jednak pytanie, czy konstytucyjny warunek, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy należy interpretować dosłownie, a więc czy chodzi tu rzeczywiście o ograniczenie w drodze ustawy, czy na podstawie ustawy, czy w drodze aktów, które mają przynajmniej moc ustawy?

Z jednej strony, oznaczałoby to, że ograniczenia prawa własności mogą być ustanawiane aktami o mocy ponadustawowej, a więc w umowach międzynarodowych (ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach prawa ustanowionego przez organizację międzynarodową (art. 91 ust. 3 Konstytucji)³³.

Z drugiej strony, w systemie obowiązującego prawa funkcjonuje bowiem wiele aktów prawnych, które, nie mając rangi ustawowej, bezpośrednio lub pośrednio ingerują w sferę prawa własności. Są to akty normatywne o różnym charakterze, zawsze jednak należące do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a więc rozporządzenia wydawane w trybie art. 92 Konstytucji oraz akty prawa miejscowego. Celem bezpośrednim tych aktów nie jest ograniczenie prawa własności, lecz ochrona innych wartości konstytucyjnych, takich jak życie, zdrowie obywateli, sprawiedliwość, porządek publiczny, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, ochrona środowiska.

³² Oznacza to, że o ile sama ustawowa ranga unormowania ograniczeń statusu jednostki nie wystarcza jeszcze do uznania ich merytorycznej zasadności, o tyle *a contrario*, brak zachowania ustawowej formy dla ograniczenia prawa prowadzi musi do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 10.

³³ Gdy chodzi o umowy międzynarodowe, to skoro ich ratyfikacja wymaga uprzedniego uchwalenia ustawy, można twierdzić, że wymaganie formy ustawowej zostaje pośrednio zachowane. W kwestii unormowania tzw. wtórnego prawa wspólnotowego, dla którego skuteczność w prawie wewnętrznym nie jest wymagane każdorazowe przyzwolenie ustawowe, sytuacja jest trudniejsza. Wiadomo zaś, że treść tych unormowań często dotyka wolności i praw jednostki, zwłaszcza w sferze swobody działalności gospodarczej. Gdyby więc odrzucić koncepcję, że wymaganie „ustawy” czyni zadość, ustanowienie ograniczenia także w formie nadustawowej, wiele regulacji prawa wspólnotowego stałoby w kolizji z art. 31 ust. 3 Konstytucji. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw...*, s. 11.





Oddziaływiają one refleksyjnie na prawo własności. T. Dybowski, uznając dopuszczalność tego rodzaju aktów podstawowych, stawia im jednak pewne warunki, a mianowicie nie mogą one całkowicie pozbawiać uprawnionych prawa własności, a ponadto akty podustawowe „refleksyjnie”, ograniczające prawo własności muszą być „zakotwiczone” w ustawie. Tym „zakotwiczeniem” może być upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 92 Konstytucji³⁴, lub upoważnienie zawarte w ustawie, na podstawie i w granicach, którego organy samorządu terytorialnego stanowią akty prawa miejscowego³⁵. Dopuszczenie takiego refleksyjnego oddziaływania na prawo własności aktów podustawowych wynika z faktu, że własność nie jest najwyższą wartością konstytucyjną, a ochrona innych wartości (życie, zdrowie, środowisko naturalne, porządek publiczny) wymaga elastycznego prawotwórstwa, odpowiadającego potrzebom natychmiastowej reakcji normatywnej na zmieniającą się sytuację. Potrzebom tym w żaden sposób nie mogłaby sprostać złożona i długotrwała procedura ustawodawcza³⁶.

Zasada wyłączności ustawy rozumiana jest jako zastrzeżenie normowania pewnych materii tylko w drodze ustawy lub wydanych z jej upoważnienia aktów wykonawczych. Jednakże po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku nastąpiło pewne przewartościowanie zasady wyłączności ustawy. TK stwierdził³⁷, że „nowa Konstytucja odeszła od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy, rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień”, co wynika z faktu, że obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może pojawić się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie, i która nie służy jej wykonaniu stosownie do art. 92 Konstytucji. Zasada wyłączności nabrała więc innego charakteru, ponieważ obecnie nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe o charakterze powszechnie obowiązującym bez uprzedniego

³⁴ Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do regulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.

³⁵ Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.

³⁶ T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: red. F. Rymarz, A. Janikiewicz, *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 123.

³⁷ W orzeczeniu z 9 listopada 1999 r. (K. 28/98).





ustawowego unormowania tych materii³⁸. TK wskazał³⁹, że „w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka, zastrzeżenie wyłącznej ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem możliwości przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi”⁴⁰.

Taka interpretacja zasady zupełności ustawy budzi pewne wątpliwości. Obowiązująca Konstytucja przewiduje bowiem, że aktami prawa powszechnie obowiązującego są, obok ustaw, także rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego, które pod pewnymi warunkami mogą regulować niektóre sprawy należące do „materii ustawowych”, w tym niektóre zagadnienia związane z realizacją praw człowieka. Po drugie, bezwzględne przestrzeganie zasady zupełności ustawy w sferze praw człowieka nie wydaje się możliwe w praktyce. Takie restrykcyjne podejście do zasady zupełności ustawy mogłoby okazać się szczególnie trudne do utrzymania w odniesieniu do ograniczeń w sferze wykonywania prawa własności. Aktami podustawowymi są również miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp), uchwalane przez rady gmin na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 roku. Nie ulega bowiem wątpliwości, że mpzp ingeruje w wykonywanie prawa własności, na przykład ustanawia zakazy określonej zabudowy. W tym wypadku ograniczenia prawa własności, wynikające z mpzp, ustanowione są w akcie podustawowym na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, a nie w samej ustawie. Uzasadnione jest to zresztą względami praktycznymi, bowiem trudno, żeby ustawa regulowała porządek przestrzenny każdej gminy z osobna. Jest to charakterystyczny przykład sytuacji, w której regulacja rangi ustawowej przekraczałaby możliwości ustawodawcy i byłaby nieracjonalna⁴¹.

Przechodząc do katalogu przesłanek materialnych, które mogą uzasadniać ustanawianie ograniczeń w korzystaniu z prawa do własności, w pierwszej kolejności należałoby przyjrzeć się treści tych wskazanych

³⁸ Podobnie L. Garlicki, który twierdzi, że jako oczywisty punkt wyjścia trzeba przyjąć, że niedopuszczalne jest nadanie regulacji ustawowej blankietowego charakteru i odesłanie normowanie ograniczenia w całości do rozporządzenia. Wynika to z ogólnego ujęcia art. 92 ust. 1 i dotyczy wszelkich dziedzin, w których ustawy upoważniają do wydawania rozporządzeń. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw...*, s. 11. Takie samo stanowisko przyjmuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 84–85.

³⁹ W orzeczeniu z 19 maja 1998 r., U. 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46.

⁴⁰ Orzeczenie z 11 maja 1999 r., P. 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 75, orzeczenie z 25 maja 1998 r., U. 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.

⁴¹ T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 122.





w art. 31 ust. 3. Są nimi: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna oraz wolności i prawa innych osób. Każda ustawa wprowadzająca ograniczenia praw i wolności jednostki musi służyć ochronie interesu publicznego⁴², odnoszącego się do jednej z wyżej wymienionych sfer szczegółowych, a brak takiego powiązania materialnego przesądza o braku konstytucyjnej podstawy do ustanowienia ograniczeń – tym samym o niekonstytucyjności danej regulacji⁴³. Dlatego interpretacja wymienionych przesłanek jest o tyle konieczna, że wiele jest w praktyce przykładów ingerencji w prawo własności, które nie są konieczne dla ochrony którejś z tych wartości czy dóbr⁴⁴.

Użycie przez ustrojodawcę takich terminów nakłada na organy tworzące prawo, a także je stosujące i kontrolujące, obowiązek szczególnej staranności w zakresie określania treści tych pojęć⁴⁵. Zauważyć bowiem trzeba, że wśród wymienionych przesłanek, które mogą być powoływane dla oceny dopuszczalności ograniczeń prawa własności, są takie, których zdefiniowanie nie następuje trudności, są jednak i takie, które stanowią w dużej mierze pojęcia niedookreślone i pozostawiają stosunkowo duży luz decyzyjny ustawodawcy, a ostatecznie wymagają interpretacji ze strony Trybunału Konstytucyjnego⁴⁶.

Katalog wartości uzasadniających ograniczanie wolności i praw jednostki ma charakter wyczerpujący. Jeżeli więc ograniczenie danej wolności bądź prawa nie znajduje uzasadnienia w żadnej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3, ograniczenie takie nie może być ustanowione, chyba że szczególny przepis konstytucyjny na to pozwala⁴⁷.

⁴² Konstytucja z 1997 roku posługuje się pojęciem „interesu publicznego” (art. 22), to jednak przy redagowaniu art. 31 ust. 3 za właściwsze uznano wyszczególnienie sześciu kategorii interesu publicznego o bardziej szczegółowym charakterze. Służyło to nie tyle precyzji unormowania (bo również posłużono się zwrotami o znacznym stopniu niedookreślenia), ile nawiązaniu do języka Konwencji Europejskiej i Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka. Pozwala to na sięganie do dokumentów międzynarodowych oraz do orzecznictwa międzynarodowego, które po części doprecyzowało znaczenie tych zwrotów. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw...*, s. 13.

⁴³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 99.

⁴⁴ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, w: red. M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 42-43.

⁴⁵ M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 57.

⁴⁶ A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, w: red. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 699. Także w orzeczeniu K. 13/98 podkreślono, że rola Trybunału, polegająca na ocenie, czy przyjęte przez parlament rozwiązania nie naruszają zasad i wartości konstytucyjnych nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy wzorcem kontroli są sformułowania konstytucyjne zawierające pojęcia o nie do końca zdefiniowanej i jednoznacznej treści. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku interpretacji art. 31 ust. 3 Konstytucji.

⁴⁷ L. Garlicki, *Uwaga 21 do art. 31, Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 22 i *Uwaga 18 do art. 64*, ibidem, s. 20.





Pierwszą z przywołanych przesłanek jest „bezpieczeństwo państwa”. Próbując sprecyzować definicję tego pojęcia możemy stwierdzić, że chodzi o „stan braku zagrożeń umożliwiający państwu (narodowi) bezpieczną egzystencję i rozwój”⁴⁸, „stan, w którym brak jest zagrożeń dla istnienia państwa jako całości oraz do jego demokratycznego rozwoju”⁴⁹.

W orzecznictwie TK wyrażony został pogląd, że – biorąc pod uwagę treść art. 5 Konstytucji i jego miejsce w systematyce ustawy zasadniczej – zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności.

„Ochrona bezpieczeństwa państwa jest szczególną wartością, w zderzeniu z którą prawa jednostki, nawet prawa podstawowe, mogą być w niezbędnym zakresie ograniczone”⁵⁰. Trybunał Konstytucyjny uznał także, że wprowadzenie i stałe utrzymywanie ograniczeń prawa własności ze względu na potrzeby obronności państwa także obecnie może być konieczne. Podkreślał, że: „sformułowanie «potrzeby obronności» nie odnosi się li tylko do abstrakcyjnej sytuacji zagrożenia państwa”. Wymaga ono bowiem stałego utrzymywania określonych przedsięwzięć technicznych, niezależnie od istnienia jakiegokolwiek zagrożenia⁵¹.

Kolejną przesłanką, do której sięga się, by uzasadnić ograniczenia prawa własności, jest „porządek publiczny”. W piśmiennictwie wskazuje się, że jest to najtrudniejsza do zdefiniowania i najbardziej niedookreślona spośród przesłanek ograniczania praw człowieka. W każdym razie przez pojęcie „porządku publicznego” rozumie się najczęściej „stan harmonijnego współżycia członków społeczeństwa. Tak rozumiany porządek publiczny obejmuje zarówno ochronę interesu jednostek, jak i interesu społecznego”⁵². „Porządek publiczny” to „dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Porządek publiczny zakłada nadto organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych. W skład tych wartości powinny wchodzić również uniwersalne zasady sprawiedliwości”⁵³.

⁴⁸ W. Wołpiuk, *Sily zbrojne w regulacja Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 47.

⁴⁹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 184.

⁵⁰ Orzeczenie z 16 lutego 1999 r., SK. 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22

⁵¹ Orzeczenie z 3 lipca 2001 r., K. 3/01, OTK 2001, nr 5, poz. 125

⁵² Ibidem, s. 184-188.

⁵³ M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności...*, s. 50.





Zastosowanie zwrotu nieokreślonego i ocennego jest zamierzonym i celowym zabiegiem ustrojodawcy, aby umożliwić ochronę różnych dóbr społecznych, których szczegółowy katalog nie jest możliwy do ustalenia z góry. Podkreśla się jednak słusznie, że konstytucyjne pojęcie „porządku publicznego” nie może być interpretowane w sposób dowolny⁵⁴.

Trybunał Konstytucyjny również podkreśla fakt treściowego niedookreślenia pojęcia „porządku publicznego”, uznając jednak, że przesłanka ta mieści w sobie niewątpliwie „postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego”⁵⁵.

Wskazanie przesłanki „ochrony środowiska” ma na celu zaakcentowanie znaczenia bezpieczeństwa ekologicznego i koresponduje zarówno z określeniem ogólnych celów państwa (art. 5), jak i ze sformułowaniem zasad jego polityki (art. 74) oraz sformułowaniem obowiązku jednostki (art. 86).

Związek przesłanki zdrowia publicznego z ochroną jednostki jest bezpośredni i oczywisty, ale skoro mowa o zdrowiu publicznym należy je postrzegać w szerszym kontekście, m.in. jako obowiązek zapewnienia takiego kontekstu prawnego i społecznego, by zarówno usuwać zewnętrzne zagrożenia zdrowia jednostki, jak i eliminować pokusy skłaniające jednostkę do dobrowolnego niszczenia swojego zdrowia (chodzi tu głównie o przeciwdziałanie narkomanii i innym nałogom)⁵⁶.

Przesłanka moralności publicznej rozumiana może być jako zespół reguł postępowania powszechnie akceptowanych w zachowaniach indywidualnych i zbiorowych, opartych na uznanym w danym społeczeństwie

⁵⁴ Przesłanka ta powinna uzasadniać ograniczanie praw człowieka wyłącznie dla ochrony ważnych interesów jednostki, które nie mieszczą się w przesłance wolności i praw innych osób oraz tych interesów społecznych, które odpowiadają ogólnemu kryterium zapewnienia właściwego funkcjonowania instytucji publicznych w demokratycznym państwie i ochrony tych instytucji przed zachowaniami prowadzącymi do zakłócenia ich działalności. K. Wojtyczek, *Granicz...*, s. 189-190.

⁵⁵ Orzeczenie P. 2/98, oraz orzeczenie z 7 lutego 2001 r., K. 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

⁵⁶ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw...*, s. 16.





rozumieniu pojęcia „moralność”⁵⁷. Innymi słowy, są to normy moralne, ogólnie uznane w społeczeństwie polskim i odnoszące się do stosunków międzyludzkich⁵⁸. Przesłanka ta pozwala na samoistne ingerencje prawne tylko wobec takich działań czy zachowań, które powszechnie uznaje się za przynoszące szkody społeczne. Jednak dla powołania się na przesłankę „moralności publicznej” nie wystarcza, by dane działanie czy zachowanie powodowało dyskomfort pojedynczych obywateli (wtedy można jedynie powołać przesłankę ochrony wolności i praw innych osób). Konieczny jest dodatkowo społeczny charakter takiego działania jako przynoszącego negatywne skutki dla ogółu i powszechnie za takie uznanego⁵⁹.

Ograniczenia prawa własności podyktowane ochroną praw i wolności innych osób stanowią sytuację jakościowo różną od pozostałych przesłanek, uzasadnionych ochroną dóbr o charakterze ogólnospołecznym. W tym przypadku chodzi o problem rozstrzygnięcia konfliktu praw różnych podmiotów⁶⁰. Kolidują prawa występuje wtedy, gdy w tej samej sytuacji różne jednostki powołują się dla ochrony swoich interesów na różne przysługujące im prawa. Dotyczy to jednocześnie szerszego problemu harmonijnej wykładni norm gwarantujących prawa jednostki⁶¹. W przypadku kolidacji dwóch praw człowieka brakuje jednej ogólnej zasady wskazującej, które z kolidujących wartości stoją wyżej w hierarchii i mają *prima facie* pierwszeństwo. Prawodawca powinien dążyć do zagwarantowania obu praw w najwyższym możliwym do realizacji stopniu, stosownie do wagi wartości znajdujących się u podstaw każdego z tych praw. Nieuwzględnienie w akcie prawotwórczym w wystarczającym stopniu jednego z nich jest równoznaczne z jego naruszeniem”⁶².

⁵⁷ M. Wyrzykowski, *Granice...*, s. 51.

⁵⁸ K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 196.

⁵⁹ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw...*, s. 17.

⁶⁰ Orzeczenie z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

⁶¹ W nauce postuluje się różne sposoby rozstrzygania takich kolidacji. Można to czynić: przez przyznanie pierwszeństwa w oparciu o rangę aktu prawnego, w którym zawarte są ograniczenia praw jednostki; poprzez przyznanie pierwszeństwa prawu mniej ograniczonemu, w myśl zasady *in dubio pro libertate*; bądź nieprzyznawanie pierwszeństwa w oparciu o tę zasadę, gdyż interes jednej jednostki może ograniczać wystarczająco wolność drugiej jednostki i należy to wziąć pod uwagę, B. Banaszk, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 69.

⁶² K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 198. Trudności te znalazły wyraz w trzech kolejnych orzeczeniach TK dotyczących tzw. czynszu regulowanego oraz ochrony praw lokatorów: Orzeczenie z 12 stycznia 2000 r., (P 11/98); Orzeczenie z 2 października 2002 r., (K 48/01); Orzeczenie z 19 kwietnia 2005 r., (K 4/05).





Podsumowując, należy stwierdzić, że zbyt wąska wykładnia przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji może nie odpowiadać potrzebom ochrony wartości konstytucyjnych kolidujących z prawami człowieka, w tym przypadku z prawem własności. Z drugiej jednak strony, przy szerokiej wykładni „konstytucyjne wyliczenie staje się zbędne, gdyż uniemożliwia uwzględnienie każdego interesu publicznego”⁶³. Zaznaczyć też trzeba, że w kwestii dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności, tak jak innych praw i wolności, zastosowanie ma zasada równości, zasada zaufania obywateli do państwa, legalności, rzetelności procedur ingerencji, prawa zainteresowanego do sądu i inne. Jak się słusznie podkreśla w doktrynie, „wymienione zasady są niepodważalne w demokratycznym państwie prawnym i nie ma powodu oczekiwać, aby ustrojodawca powtarzał je w każdym przepisie regulującym prawa podstawowe”⁶⁴. Ponadto pewne specyficzne ograniczenie dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności formułuje art. 20 Konstytucji poprzez zakaz takich ingerencji, które prowadziłyby do zmiany charakteru systemu gospodarczego opartego na własności prywatnej.



„GRANICE OGRANICZEŃ” PRAWA WŁASNOŚCI

Mówiąc o tym, że własność nie jest prawem absolutnym i że przepisy prawa wyznaczają granice własności, nie można popadać w drugą skrajność i twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice własności. Przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności⁶⁵. Materialne warunki ograniczenia prawa własności mają charakter na tyle ogólny, że pomimo próby ich wnikliwej interpretacji i wyznaczenia ich zakresu, trudno byłoby wskazać ograniczenia praw i wolności, które w jakiś sposób nie łączyłyby się z jedną z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanek. Powstaje więc pytanie: czy istnieją ograniczenia ograniczeń? Rodzi to

⁶³ K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 202

⁶⁴ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, w: red. M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 38.

⁶⁵ T. Dybowski, *Własność...*, s. 321.





konieczność wyznaczenia granic, poza którymi ograniczenia takie nie są w żadnym wypadku dopuszczalne. Należy tu wymienić zasadę proporcjonalności oraz koncepcję istoty prawa własności⁶⁶.

Ogólny wyraz zasadzie proporcjonalności daje obecnie art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiąc, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. W tym sformułowaniu, nawiązującym bezpośrednio do unormowań przyjętych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁶⁷, kryje się wskazanie dwóch podstawowych idei. Po pierwsze ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane tylko w koniecznym zakresie, nie mogą więc przekraczać zakresu niezbędnego⁶⁸. Po drugie odpowiedzi na pytanie czy została zachowana równowaga pomiędzy interesem publicznym a ochroną praw i wolności jednostki została odniesiona do warunków państwa demokratycznego, co należy rozumieć jako inne określenie demokratycznego państwa prawnego, o którym mówi art. 2 Konstytucji⁶⁹.

Zasada proporcjonalności ma charakter relatywny, bo uzależnia konstytucyjność wprowadzanych ograniczeń od mało precyzyjnych kryteriów, których stosowanie pozostawia sędziemu stosunkowo szeroką swobodę oceny. Z drugiej strony, sędzę, że jej zbytne uszczegółowienie byłoby gorszym wyjściem, poza tym swoboda oceny sędziego może być „zbawienna” w zmieniającym się społeczeństwie.

Przepisy uwzględniające pojęcie istoty prawa, w prawie polskim, zastosowano po raz pierwszy w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. Jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawiło się ono dużo wcześniej pomimo braku wyraźnego oparcia w ówczesnych przepisach konstytucyjnych. Linia orzecznicza TK w tym względzie rozwijała się przy oczywistej inspiracji konstrukcji niemieckich⁷⁰, jak również orzecznictwa francuskiej Rady Konstytucyjnej⁷¹. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że

⁶⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*... , s. 99.

⁶⁷ Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.

⁶⁸ Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94.

⁶⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*... , s. 100.

⁷⁰ Niemiecka koncepcja *Wesengehalt* ma wyraźną podstawę konstytucyjną w art. 19 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym „W żadnym wypadku nie może zostać naruszona istotna treść prawa podstawowego”.

⁷¹ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 139.





istotę prawa należy rozważać w dwóch płaszczyznach: negatywnej (oznaczającej nakaz miarkowania ograniczeń) i pozytywnej (zakładającej istnienie pewnego nienaruszalnego rdzenia każdego prawa lub wolności, który musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy, nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości z art. 31 ust. 3 konstytucji)⁷².

Wprowadzenie pojęcia „istoty prawa własności” do art. 64 ust. 3 Konstytucji rodzi konieczność jego zdefiniowania, nadaje bowiem tej konstrukcji bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje traktować ją jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw.

Próby zdefiniowania tego pojęcia są podejmowane zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, pomimo trudności z jego dookreśleniem. Zdaniem TK koncepcja istoty prawa lub wolności w ogóle opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału naruszenie istoty prawa własności nastąpiłoby w razie gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiłyby realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji⁷³ bądź w sytuacji, gdy regulacje prawne nie znosząc danego prawa w praktyce uniemożliwiają korzystanie z tego prawa⁷⁴.

Powstaje zatem problem udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak dalece ustawodawca może wkraczać w sferę korzystania z przedmiotu prawa własności, by nie narazić się na zarzut naruszenia jego istoty. Przyjmując koncepcję generalnego „domniemania kompetencji” właściciela stajemy przed problemem minimalnego „standardu własności” oraz ustalenia czy istnieją takie granice w procesie „odejmowania” z kompetencji właściciela, by można było po ich przekroczeniu powiedzieć, że ta treść uprawnień nie

⁷² Orzeczenie z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; Orzeczenie z 25 maja 1999 r., SK. 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78 K 26/00, K 33/05.

⁷³ Orzeczenie z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2

⁷⁴ B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 5, s. 57. Należy przy tym wziąć pod uwagę zarówno funkcje dotyczące całego społeczeństwa, jak i funkcję ochronną wobec poszczególnych jednostek, ale rozpatrywaną w skali ogólnospołecznej. Do funkcji tych należy w szczególności realizacja wartości cennych dla jednostki i dla społeczeństwa, które znajdują się u podstaw tego prawa. Tak rozumiana istota prawa zakłada pewien minimalny stopień realizacji tych wartości oraz zakaz ich poświęcania ponad określoną miarę w przypadku kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi, uzasadniającymi ograniczenie danego prawa. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 212–213.





zasługuje już na miano prawa własności?⁷⁵. Niewątpliwym jest, że pewne uprawnienia muszą zawsze pozostawać przy właścicielu, bez nich bowiem właścicielem się już nie jest. W literaturze spotkać można jednak również stanowisko odmienne⁷⁶. Odpowiada mu koncepcja elastyczności prawa własności. Jej wyrazem jest to, że ilekroć interwencja państwa okaże się zbędna i ograniczenia wprowadzone w interesie publicznym odpadną, tylekroć prawo własności „odzyskuje” dawny zakres treściowy⁷⁷.

W kwestii tej podnoszono jednak, że pozbawienie właściciela możliwości władania rzeczą i pobierania jej pożytków oraz możliwości rozporządzania może być tylko stanem przejściowym. Gdyby miało charakter stały, wypaczałoby całkowicie charakter prawa własności. W oderwaniu bowiem od realnych uprawnień, które nadają własności konkretną treść społeczno-gospodarczą, własność stałaby się pojęciem jedynie formalnym⁷⁸.

Ustalenie, gdzie kończą się dopuszczalne ograniczenia, a gdzie zaczyna się ingerencja w istotę prawa, jest o tyle skomplikowane, że w świetle orzecznictwa TK w pojęciu istoty prawa własności mieszczą się dopuszczalne jego ograniczenia, wyznaczające treść i zakres ochrony tego prawa. Jak stwierdził Trybunał, do istoty prawa własności „należą z jednej strony swoboda korzystania z rzeczy własnej (pobierania z niej pożytków i rozporządzania rzeczą własną), z drugiej zaś strony pewne ograniczenia tej swobody (obowiązki związane z własnością), stanowiące swoistą granicę istoty prawa własności – także granicę ochrony tego prawa”⁷⁹.

Czy istnieje zatem pewien minimalny zakres, w jakim prawo własności musi być realizowane. W normalnych warunkach naruszenie istoty danego prawa wynikające z nadmiernej intensywności ingerencji państwa stanowi z reguły naruszenie zasady proporcjonalności. Stosowanie zasady proporcjonalności przez organy państwowe pozwala zatem najczęściej uniknąć naruszeń istoty danego prawa poprzez zastosowanie środków zbyt uciążliwych⁸⁰. Orzecznictwo TK stoi na stanowisku, że „rdzeń” prawa własno-

⁷⁵ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 262–270.

⁷⁶ Sprowadza się ono do kilku założeń, a mianowicie: „1. Nie można w samej konstrukcji prawa własności wyłączyć na trwałe żadnego uprawnienia (np. do rozporządzania), 2. Każde zewnętrzne wyłączenie (ograniczenie) jest możliwe, jeżeli po jego ustaniu treść prawa własności wraca do swojego pierwotnego kształtu (zasada elastyczności prawa własności), 3. Nie można bez odszkodowania tak ograniczać właściciela, by przysługiwał mu tylko tytuł bez rzeczywistych uprawnień”. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 78

⁷⁷ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 266.

⁷⁸ J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 98.

⁷⁹ Orzeczenie z 20 kwietnia 1993 r., P. 6/92.

⁸⁰ K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 208–212.





ści musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, które gwarantuje Konstytucja⁸¹.

4

KATALOG OGRANICZEŃ PRAWA WŁASNOŚCI W KONSTYTUCJI Z 1997 ROKU

4.1. Konstytucyjna dopuszczalność wywłaszczenia

Najbardziej skrajnym przypadkiem ingerencji państwa w wykonywanie własności jest wywłaszczenie. Ze względu na rozległość zagadnienia ograniczę się tu tylko do przybliżenia kilku istotnych kwestii.

Konstytucja posługuje się tym terminem w art. 21 ust. 2, nie dając jednak definicji tego pojęcia. Uznano zatem, że jego znaczenie jest w pełni ugruntowane w doktrynie i orzecznictwie. TK dał temu wyraz w swoim orzecznictwie, odwołując się do administracyjno-prawnego ujęcia wywłaszczenia. Stwierdził mianowicie, że instytucja ta znana jest prawu polskiemu od dawna i zawsze łączyła się z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Wiązała się też zawsze ze sferą prawa rzeczowego⁸². Ze względu jednak na specyfikę pojęć konstytucyjnych oraz fakt, iż przy ich wykładni „nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji definicje formułowane w aktach niższego rzędu⁸³, TK – jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji – uznał, że pojęcie wywłaszczenia nie dotyczy tylko wywłaszczenia w sensie techniczny, a więc aktu będącego decyzją administracyjną, lecz wszelkiego pozbawienia własności na cele publiczne bez względu na formę, jaką ono przybiera. Tego rodzaju argumentacja zachowuje swoją aktualność również na gruncie art. 21 ust. 2 obowiązującej Konstytucji RP⁸⁴.

W konsekwencji uzasadnione jest przyjęcie tezy, że uwzględniając szerokie pojęcie wywłaszczenia w Konstytucji może ono nastąpić nie tylko

⁸¹ Orzeczenie z 10 października 2000 r., P. 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190

⁸² Orzeczenie z 28 V 1991 r., K 1/91.

⁸³ Orzeczenie z 14 III 2000 r., P5199; Orzeczenie z 12 IV 2000 r., K 8/98.

⁸⁴ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności...*, s. 305–306.





w wyniku decyzji administracyjnej, ale również w efekcie faktycznego pozbawienia lub ograniczenia własności, zawsze jednak ze względu na cele publiczne⁸⁵.

W doktrynie przyjmuje się również, że obok odjęć własności dokonywanych w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych, za wywłaszczenie uznawać należy także pozbawienie własności, dokonane z mocy ustawy⁸⁶. Takie stanowisko budzi jednak pewne wątpliwości. Po pierwsze, treść przepisu art. 21 ust. 2 obowiązującej Konstytucji powtarzającego niemal dosłownie treść art. 7 p.u.m., nie wskazuje na wolę nadania pojęciu wywłaszczenia innego, szerszego znaczenia, tj. obejmującego także wywłaszczenia *ex lege*⁸⁷.

Po drugie, ze względu na fakt, że dla zaskarżenia wywłaszczenia w drodze ustawy właściwa byłaby z reguły tylko jedna instancja – sąd konstytucyjny – nieograniczona niczym dopuszczalność wywłaszczenia ustawowego osłabiłaby w istotny sposób ochronę prawa własności. Tylko bowiem indywidualna droga odjęcia własności umożliwia zapewnienie gwarancji proceduralnych, zwłaszcza prawa do sądu⁸⁸.

Poza zakresem znaczeniowym wywłaszczenia pozostaje natomiast w świetle Konstytucji nacjonalizacja (przymusowe odjęcie własności, obejmujące całe dziedziny gospodarki), a także inne ustawowe ingerencje w prawo własności, jak powszechne uwłaszczenie oraz reprivatyzacja⁸⁹.

Przesłanki legalnego wywłaszczenia sformułowano w Konstytucji RP przede wszystkim w art. 21 ust. 2, przy czym uczyniono to w sposób nieodbiegający od poprzednio obowiązującej regulacji konstytucyjnej w tym zakresie. Przepis ten należy jednak odczytywać w powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi, zwłaszcza z art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3.

Formalną przesłanką wywłaszczenia jest wymóg oparcia go na podstawie ustawowej. Wprawdzie art. 21 ust. 2 nie wspomina o tej przesłance,

⁸⁵ Szerzej o tym na gruncie orzecznictwa strasburskiego na gruncie art. 1 protokołu dodatkowego do EKPC oraz F. Zoll, *Praw własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przeгляд Sądowy” 1998, nr 5, s. 32 i nast.

⁸⁶ TK dopuścił taką możliwość w odniesieniu do wywłaszczenia *ex lege* pod drogi publiczne. Orzeczenie z 14 III 2000 r., P. 5/99.

⁸⁷ Tak uczyniono np. w art. 14 ust. 3 Konstytucji RFN, w którym stanowi się *expressis verbis* o dwóch formach wywłaszczenia, tj. „wywłaszczeniu ustawowym” i „wywłaszczeniu administracyjnym”. W pierwszym przypadku wywłaszczenie następuje w formie ustawy, w drugim natomiast w formie aktu administracyjnego.

⁸⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia w ujęciu Konstytucji RP*, „PiP” 2001, nr 1 s. 16.

⁸⁹ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 245-247.





ale jest ona oczywista na tle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3, wymagających podstawy ustawowej dla wszelkich ograniczeń prawa własności oraz stanowiących o zakazie naruszania „istoty prawa własności”. Wywłaszczenie zaś, które przynajmniej w większości przypadków, oznacza nie ograniczenie, lecz całkowite pozbawienie własności, stanowi najdalej idącą ingerencję w prawo własności⁹⁰.

Materialną przesłankę wywłaszczenia mającą moc zasady konstytucyjnej, stanowi warunek realizacji celu publicznego wywłaszczenia⁹¹. Zauważyć przy tym trzeba, że przesłanka „celu publicznego” ma charakter generalny, wystarczające jest więc powiązanie wywłaszczenia z jakimkolwiek celem publicznym, nawet jeżeli wykracza on poza cele wskazane w art. 31 ust. 3. W tym bowiem zakresie art. 21 ust. 2 zawiera własną treść, odmienną od treści art. 31 ust. 3⁹².

Zdefiniowanie terminu „cele publiczne” nie jest zadaniem prostym⁹³. Nie ułatwia go także odwołanie się do ustawodawstwa zwykłego, bowiem obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku, nie definiuje tego pojęcia, a jedynie wymienia konkretne cele publiczne, które służą realizacji interesów publicznych (art. 6). Najogólniej pojęcie celu publicznego jako przesłanki zgodnego z prawem wywłaszczenia należy — na gruncie Konstytucji RP — rozumieć jako interes (inaczej dobro) ogółu, to znaczy całego społeczeństwa bądź społeczności regionalnej⁹⁴. Konieczność sprecyzowania pojęcia „cel publiczny” wynika z oczywistego faktu, że nie zawsze realizacja interesu publicznego czy społecznego pozostaje w zgodzie

⁹⁰ B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo...*, s. 39.

⁹¹ Przesłanka celu publicznego występuje również w wielu konstytucjach, w zbliżonych treściowo określeniach: jako interes publiczny lub społeczny (Włochy – art. 42 ust. 3, Hiszpania – art. 33 ust. 3, Węgry – § 13 ust. 2, Chorwacja – art. 50 ust. 1, Czechy – art. 11 ust. 4 Karty Praw, Słowacja – art. 20 ust. 4, Ukraina art. 41 ust. 5, Albania – art. 41 ust. 3), jako konieczność publiczna (Francja – art. XVII Deklaracji Praw, Rumunia – art. 41 ust. 3), jako dobro ogólne (Niemcy – art. 14 ust. 3), korzyść publiczna (USA – V Poprawka, Grecja – art. 17 ust. 2), użyteczność publiczna (Hiszpania – art. 33 ust. 3), potrzeby społeczeństwa (Estonia – § 32 ust. 1, Łotwa – art. 105), cele państwowe (Bułgaria 17 ust. 5, Rosja – art. 35 ust. 2)

⁹² L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, uwagi do art. 21, s. 15.

⁹³ ETPC w sprawie James v. Wielka Brytania zajęły się wykładnią wyrażenia interes (cel) publiczny. Stwierdził, że można to pojęcie rozumieć wąsko i szeroko. W pierwszym ujęciu, pozbawienie własności na rzecz osoby prywatnej dla jej osobistego użytku nigdy nie może być uznane za wywłaszczenie w interesie publicznym. W drugim znaczeniu takie działanie może być uznane za dokonane w interesie publicznym, jeśli prowadzi do umocnienia sprawiedliwości społecznej, w szczególności jeśli polega na transferze własności między różnymi osobami prywatnymi. G. Matusik, *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (cz. II)*, „Rejent” 2005, nr 11, s. 180.

⁹⁴ Prezentowane w literaturze definicje celu publicznego wskazują w pierwszej kolejności na jego cechy immanentne, a mianowicie zależność od społecznej, politycznej i gospodarczej sytuacji. W sytuacji bowiem, gdy osoba gospodaruje nieruchomością w oderwaniu od ogólnego interesu społecznego i sytuacji politycznej, realizuje swoje własne cele, mając na uwadze jedynie własny interes prywatny. Gdy ma zaś miejsce zależność między jednostką a wspólnotą o ograniczonym zasięgu podmiotowym, dochodzi do zetknięcia interesu prywatnego z interesem społecznym. Z kolei już „działalność podjęta w sferze całej wspólnoty państwowej lub samorządowej na rzecz wszystkich członków jej na równym prawach, przy użyciu środków rzeczowych i finansowych tych wspólnot, daje podstawę do zakwalifikowania gospodarowania w interesie publicznym”. J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 24., Warszawa 2002, por. również T. Dybowski, *Własność...*, s. 326.





z interesem jednostki. Oba te pojęcia, w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych, mają charakter abstrakcyjny. Jak się zaś podnosi, abstrakcyjne i szerokie rozumienie celu publicznego doprowadzić może do naruszenia zasady praworządności. Wobec tego, że wywłaszczenie jest celową, władczą ingerencją w prawa majątkowe obywatela, pojęcie to musi mieć sprecyzowany zakres, w przeciwnym razie doprowadzić może do nadużycia władzy państwa w stosunku do obywatela⁹⁵. Oczywiście jest więc, że interes (cel) publiczny nie jest interesem państwa czy interesem administracji publicznej, co więcej też nie jest prostą sumą interesów prywatnych⁹⁶.

Ponadto w literaturze przyjmuje się powszechnie, że wywłaszczenie nie może zmierzać do zaspokojenia potrzeb prawnie ograniczonej liczby osób, ponadto żadnej osobie z góry indywidualnie oznaczonej bądź określonej ściśle grupie osób nie może być wzbroniony dostęp do korzyści, którym ma służyć wywłaszczenie. Powszechna dostępność do efektów wywłaszczenia będąca podstawowym elementem definiującym interes (cel) publiczny nie przeczy jednak temu, że w rzeczywistości z przedsięwzięcia realizowanego za pomocą wywłaszczenia będzie korzystać ograniczona grupa osób. Potencjalnie bowiem w tym przedsięwzięciu może mieć udział każda osoba będąca w takim samym położeniu⁹⁷.

Z przepisu art. 21 ust. 2 wyprowadzić można także kolejną przesłankę dopuszczalności wywłaszczenia, a mianowicie niezbędność jego dokonania. Wskazuje na to użyty w tym przepisie zwrot „jedynie wówczas”, wskazujący, że wywłaszczenie ma charakter wyjątkowy i usprawiedliwiony ważnymi powodami⁹⁸. Zasada niezbędności wywłaszczenia oznacza także niedopuszczalność sytuacji, w której wywłaszczenia dokonano wprawdzie w interesie publicznym, a następnie po wywłaszczeniu nastąpiła zmiana i dobro wywłaszczone przekazane zostało na inny cel niż cel publiczny. W takich przypadkach ustawodawstwo zwykle przewiduje zwrot wywłaszczonej nieruchomości⁹⁹.

⁹⁵ Porównaj *Sprawa Zwierzyński v. Polska, sprawa Broniowski v. Polska, sprawa Hutten-Czapska v. Polska* w G. Matusik, *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (cz. II)*, „Rejent” 2005, nr 12, s. 176-178.

⁹⁶ J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „PPiA” 2004, nr LX, s. 40.

⁹⁷ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności...*, s. 312.

⁹⁸ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 21, s. 16.

⁹⁹ Por. orzeczenie TIK z 24 X 2001 r., SK. 22/01.





Wreszcie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP uzależnia dopuszczalność wywłaszczenia od spełnienia przesłanki „słusznego odszkodowania”¹⁰⁰. W literaturze podkreśla się słusznie, że „konstytucyjny wymóg przyznania słusznego odszkodowania dla podmiotu pozbawianego własności (i innych praw majątkowych) jest wymogiem powszechnym, bezwzględnym, bezwarunkowym, (w tym: niezależnym od podmiotu własności bądź od formy jej nabycia: odpłatnej/nieodpłatnej) i niewzruszalnym w drodze ustawy zwykłej (z racji swego statusu wynikającego z ustawy zasadniczej)¹⁰¹.

Jak podkreśla TK w swoim orzecznictwie, „zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności”¹⁰², zaś uczynienie z postanowienia dotyczącego wywłaszczenia normy konstytucyjnej nadaje mu niezbędną moc prawną w stosunku do wszystkich norm prawnych usytuowanych poniżej konstytucji¹⁰³.

Ustrojodawca, co zresztą zrozumiałe, nie sprecyzował jednak, co należy rozumieć przez pojęcie „słuszne odszkodowanie”, jakkolwiek odnosi się ono niewątpliwie do jego wymiaru. Zasada słusznego odszkodowania uzyskała swoją treść w orzecznictwie TK, dla którego słuszne odszkodowanie jest odszkodowaniem sprawiedliwym. To zaś jest świadczeniem ekwiwalentnym w stosunku do wartości rynkowej wywłaszczonej nieruchomości, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność; odszkodowaniem odpowiadającym wartości wywłaszczonej nieruchomości. Z zasady ekwiwalentności TK wyciągnął dalszy wniosek, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplone, zarówno w drodze sposobu obliczania odszkodowania¹⁰⁴, jak i trybu jego wypłacania np. w ratach (orzeczenia K 1/90 oraz K 2/90) oraz powinno

¹⁰⁰ Natura prawna odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nie jest pojmowana w literaturze jednolicie. W każdym razie podkreśla się, że cechą każdego odszkodowania z tytułu naruszenia konkretnego, chronionego prawem dobra należącego do konkretnej osoby jest jego cywilnoprawny charakter, bez względu na przyczynę powstania obowiązku zapłaty odszkodowania oraz zasady i tryb jego ustalania. Uznaje się to za immanentną cechę odszkodowania, także z tytułu wywłaszczenia. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 253.

¹⁰¹ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności...*, s. 313.

¹⁰² Orzeczenie z 14 III 2000 r., P 5/99, OIK 2000, nr 2, poz. 60.

¹⁰³ Orzeczenie z 28 V 1991 r., K 1/91.

¹⁰⁴ Gdy chodzi o zasady obliczania odszkodowania, NSA przyjmuje, że powinno ono umożliwić wyrównanie w pełni poniesionej przez właściciela szkody; określenie szkody i odpowiedniego do niej odszkodowania powinno wynikać z ustalenia, za jaką cenę mogłaby zostać nabyta wywłaszczona nieruchomość w obrocie cywilnoprawnym, niezwiązanym z celem dokonanego wywłaszczenia; w wypadku gdy odszkodowanie ma uwzględniać koszty odtworzenia budowli i urządzeń trwale związanych z gruntem, za podstawę odszkodowania należy brać rzeczywiste koszty budowy z uwzględnieniem normalnego – w danych warunkach – czasu jej trwania, cen materiałów budowlanych i innych materiałów. Za podstawę należy przy tym brać ceny kształtujące się w obrocie wolnorynkowym. S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności...*, s. 314.





stworzyć wywłaszczonemu właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo lub nawet szerszej sytuacji majątkowej, jaką miał przed wywłaszczeniem (orzeczenie P 5/99)¹⁰⁵.

Gdy chodzi o odszkodowanie w wymiarze ponadnarodowym, to dopiero Karta Praw Podstawowych UE w art. 17 ust. 1 wymaga by odszkodowanie było należyte i wypłacone we właściwym czasie. Natomiast w EKPCz, a dokładniej w art. 1 protokołu dodatkowego, nie wspomina się wprost o odszkodowaniu w przypadku wywłaszczenia. Obowiązek taki wynika jednak z zasady proporcjonalności, a więc wymogu istnienia rozsądnej proporcji między środkiem i celem, do osiągnięcia którego się dąży oraz właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych. Toteż – zgodnie z orzecznictwem ETPC – odebranie własności bez zapłaty sumy pozostającej w rozsądnym stosunku do wartości zwykle stanowi nieproporcjonalną ingerencję, która nie pozostaje w zgodzie z art. 1¹⁰⁶.

Należyte odszkodowanie stanowi więc, element kształtujący stan właściwej równowagi między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa i wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki (orzeczenie Sporrang i Lönnroth, 1982). W orzecznictwie ETPC podjęty został również problem ekwiwalentności odszkodowania. Trybunał odnosił go przy tym zarówno do mechanizmu ustalania wysokości odszkodowania, jak i zagadnienia terminu jego wypłacania. Za naruszające zasadę proporcjonalności, a więc równowagę między interesem ogółu a ochroną prawa własności uznano wprowadzenie sztywnego systemu ustalania wysokości odszkodowania, nieuwzględniającego różnorodności sytuacji podmiotów wywłaszczanych¹⁰⁷ Trybunał akcentował również wymóg zapłaty odszkodowania w rozsądnym terminie¹⁰⁸.

Przedstawione wyżej tezy z orzecznictwa TK zdają się zakładać, że „słusznym” odszkodowaniem¹⁰⁹ może być w zasadzie tylko „pełne”

¹⁰⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 256.

¹⁰⁶ Orzeczenie James i inni v. Wielka Brytania, 1986; Lithgow i inni v. Wielka Brytania, 1986.

¹⁰⁷ Orzeczenie Tsomtsos i inni v. Grecja, 1996; Katikkaridis i inni v. Grecja, 1996.

¹⁰⁸ Orzeczenie Guillemin v. Francja, 1997.

¹⁰⁹ Na które powołują się między innymi: konstytucja Belgii – art. 16, Deklaracja praw w art. XVII, występuje również terminologicznie zbieżne odszkodowanie „odpowiednie” w konstytucji Hiszpanii (art. 33 ust. 3) i Słowacji (art. 20 ust. 4), bądź odszkodowanie „sprawiedliwe” w konstytucjach: USA – V poprawka, Niemcy - art. 14 ust. 3, Łotwa art. – 105.





odszkodowanie¹¹⁰. Z drugiej jednak strony, nie było przypadkowe — jak się wydaje — posłużenie się przez ustrojodawcę zwrotem „słuszne odszkodowanie”, a nie „odszkodowanie pełne”. W związku z tymi powstaje pytanie, czy możliwe są sytuacje, w przypadku których, ze względu na zasadę sprawiedliwości społecznej lub inne wartości konstytucyjne za słuszne można uznać odszkodowanie częściowe. Zapewne nie można z góry wykluczyć takiej możliwości, przy czym zawsze konieczne byłoby przedstawienie bardzo przekonujących argumentów na rzecz odejścia od zasady pełnej ekwiwalentności. Zwraca na to uwagę także orzecznictwo ETPC, który co do zasady uznaje, że odebranie własności bez zapłaty sumy pozostającej w rozsądnym stosunku do jej wartości stanowi zwykle nieproporcjonalną ingerencję, która pozostaje w zgodzie z art. 1 Protokołu Dodatkowego do EKPC. Dopuszcza jednak sytuację, w której odszkodowanie nie będzie pełne, odnosząc to do realizacji celów związanych z „intereselem publicznym”, np: reformą gospodarczą¹¹¹.

4.2. Obowiązki obywatelskie w kwestii prawa własności

W wielu konstytucjach normowane są nie tylko prawa i wolności, ale także podstawowe obowiązki jednostki¹¹². Daje to wyraz wzajemnej zależności korzystania z praw (wolności) i wywiązywania się z obowiązków, bez której żadne państwo istnieć nie może. Przyjmując, że możliwe są różnorakie ograniczenia praw i wolności, to ograniczenia te mogą przyjmować postać różnorodnych, konkretnych obowiązków nakładanych na jednostkę. Dlatego konstytucyjne wyliczenie ma na celu jedynie wskazanie najważniejszych obowiązków.

Jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, to art. 29 ust. 1 powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalony w atmosferze długich sporów, wyraża jedynie ogólną zasadę solidaryzmu („każdy ma obowiązki wobec społeczności...”) z odwołaniem się do jej aksjologu (w społeczności „jedynie jest możliwy swobodny i pełny rozwój jego osobowości”). Deklaracja ze

¹¹⁰ O odszkodowaniu pełnym mówią m. in. konstytucje: Norwegii — art. 105, Grecji — art. 17 ust. 4, Węgier — § 13 ust. 2, Chorwacji — art. 50 ust. 1, Bułgarii — art. 17 ust. 5, Rosji — art. 35 ust. 3, Ukrainy — art. 41 ust. 5, oraz Albanii — art. 41 ust. 4.

¹¹¹ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności...*, s. 314.

¹¹² Obowiązek to zachowanie określone jako nakaz lub zakaz i polega na ich przestrzeganiu bez możliwości wyboru zachowania lub wyboru bardzo ograniczonego (np. służby wojskowej lub służby zastępczej — art. 85 konstytucji). W prawie konstytucyjnym zachowanie jako przedmiot obowiązku nie zawsze ma formę nakazu lub zakazu, może też mieć postać określonego stanu rzeczy, do którego realizacji zobowiązany zostaje podmiot (np. w przypadku obowiązku troski o dobro wspólne — art. 82 lub obowiązku dbałości o stan środowiska — art. 86 konstytucji). K. Działocha, *Uwaga nr 3 do Rozdziału II, Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 6.





względu na tę zasadę i poszanowanie praw innych osób dopuszcza także ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności (art. 29 ust. 2), co może oznaczać konieczność nałożenia na jednostkę obowiązków. Na podobnym stanowisku w kwestii obowiązków jednostki oparte zostały Pakty Praw Człowieka. Z ich preambuły wynika ogólna zasada, że jednostka ludzka ma „obowiązki w stosunku do innych jednostek i w stosunku do społeczności” i dlatego powinna dążyć do popierania i przestrzegania praw uznanych w Paktach. To ostatnie zdanie można rozumieć jako nałożenie na jednostkę ogólnie rozumianego obowiązku popierania i przestrzegania praw ustanowionych w Paktach, lecz nie znajduje on żadnej konkretyzacji w treści przepisów Paktów, które konsekwentnie unikają terminu „obowiązek”. Nie może to dziwić, skoro inny zasadniczo był cel ustanowienia Paktów, nastawionych na wzmocnienie i ochronę praw i wolności człowieka¹¹³.

Europejska Konwencja Praw Człowieka w art. 20 ust. 2 mówi o tym, że korzystanie z wolności wyrażania opinii pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność. Sformułowanie to nie oznacza realizacji konkretnych obowiązków, lecz podkreśla istnienie uwarunkowań wynikających z ustaw w trakcie korzystania z tej wolności. A zatem istnienie ograniczeń analogicznych do tych, które określa art. 31 Konstytucji. Osobnego i jedynego obowiązku o charakterze podstawowym doktryna prawa dopatruje się w art. 17 EKPCz, ustanawiającym zakaz nadużycia praw określonych w Konwencji. W równej mierze jednak można przyjąć także, że przepis ten wyraża ogólną zasadę stosowania prawa, typową dla tego rodzaju źródeł prawa, jakim jest Konwencja, i nie odbiega od klauzul konstytucyjnych, które określają granice korzystania z praw podstawowych¹¹⁴.

Katalog podstawowych obowiązków, zawartych w Konstytucji RP z 1997 r., mających związek z prawem własności obejmuje obowiązek troski o dobro wspólne (art. 82), ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków (art. 84) oraz dbałości o stan środowiska (art. 86).

Art. 1 Konstytucji określa Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne¹¹⁵ obywateli. Jest to kategoria trudna w pogodzeniu z indywidualnymi

¹¹³ K. Działocha, *Uwaga nr 2 do Rozdziału II, Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 2-4.

¹¹⁴ *Ibidem*, s. 4.

¹¹⁵ Do rewolucji francuskiej dobro wspólne, zwane też powszechnym, było uważane za jeden z dwóch głównych – oprócz bezpieczeństwa obywateli – celów państwa. Rozpowszechnienie przez rewolucję francuską kategorii interesu publicznego, czy później w tzw. państwach socjalistycznych interesu społecznego, spowodowało niemal całkowite zapomnienie nauki o dobru wspólnym. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 47. Należy tu zaznaczyć bliskość takich kategorii jak dobro wspólne, dobro publiczne czy interes publiczny bądź ogólny. Dobro publiczne jest wartością nie tylko różną, ale i wyższą od interesu publicznego, ma być myślą przewodnią procesu prawotwórczego, natomiast interes publiczny jest wartością





prawami człowieka. Dobro wspólne oznacza zrównoważony rozwój poziomu i jakości życia wśród członków poszczególnych zespołów ludzkich i w każdej grupie społecznej lub politycznej w zależności od ich swoistych celów. Dobro wspólne nie jest sumą dóbr indywidualnych ani nie oznacza zbiorowej potrzeby. Jest ono wynikiem skoordynowanego działania wszystkich (większości) członków zbiorowości jednoczących się we wspólnym wysiłku w celu urzeczywistnienia pomyślności ogółu. W związku z tym dążenie do dobra wspólnego jest punktem wyjścia do osiągnięcia sprawiedliwości. Dobro wspólne, będące najważniejszym prawem społecznym powinno wyznaczać granice aktywności gospodarczej oraz inicjatywy prywatnej¹¹⁶.

Pomimo, że Trybunał Konstytucyjny nigdy jeszcze nie oparł swojego rozstrzygnięcia bezpośrednio na treści art. 1 Konstytucji, to w kilku sytuacjach odwołał się do niego w uzasadnieniach swoich wyroków. Za niewątpliwe uznał, że z treści art. 1 Konstytucji wynika dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Wyżej przedstawiona charakterystyka dobra wspólnego daje asumpt do refleksji nad charakterem ograniczenia wolności i praw jednostki wynikającego z treści art. 1 Konstytucji. Możliwe są dwa rozwiązania. Po pierwsze, przyjmijmy, że dobro wspólne jest pojęciem, które traktować należy jako swoistego rodzaju zbiór wszystkich ograniczeń określonych w treści Konstytucji RP¹¹⁷. Konstruuje ono najszerszą z możliwych klauzul ograniczających. Pozwala ona ograniczyć każde prawo lub wolność dla ochrony każdej wartości cennej dla społeczeństwa. Dlatego też zawsze trzeba dokonać analizy skutków stanowienia prawa zarówno po stronie osób, które uzyskały na jego podstawie uprawnienia, jak i następstw ustawy w sferze praw i wolności innych podmiotów, a szerzej – w sferze dobra wspólnego¹¹⁸. W innym orzeczeniu TK zauważył, że pierwszą przyczyną dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – względ na potrzeby bezpieczeństwa i obronności kraju. Jak wynika z art. 5 Konstytucji, jednym

uwzględniana podczas stosowania prawa. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 11 do art. 1. Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 11.

¹¹⁶ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału...*, s. 48.

¹¹⁷ Nie chodzi tu wyłącznie o modelowe zasady ograniczeń, o jakich mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale również o art. 45 ust. 2 wskazujący, iż wyłącznie jawności rozprawy możliwe jest ze względu na „inny ważny interes prywatny”, czy art. 61 ust. 3, który upoważnia do ograniczenia prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, m. In. Ze względu na ochronę „ważnego interesu gospodarczego”, oraz art. 59 ust. 3 zd. 2, w którym stwierdza się, że istnieje możliwość ograniczania prawa do strajku ze względu na „dobra publiczne”.

¹¹⁸ Orzeczenie TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98.





z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. W świetle tego przepisu zabezpieczenie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich¹¹⁹.

Wspólne dobro wymaga także odpowiedniego rozłożenia ciężarów niezbędnych, by państwo mogło istnieć i działać w interesie społeczeństwa¹²⁰. Istnienie państwa z jego rozwiniętymi funkcjami w dziedzinie socjalnej, kulturalnej, oświatowej itp. nie jest możliwe bez dysponowania odpowiednimi zasobami środków materialnych. Środki te są gromadzone w sposób planowy, ujmowane w postaci ustawy budżetowej, są one różnego pochodzenia. Konstytucja wymienia w tym względzie świadczenia publiczne oraz podatki.

Oddziaływanie ustawodawcy w sferę majątkową jednostki może być jednoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności, ale nie musi. Nie jest takim ingerowaniem (ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji) zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne¹²¹. Przeciwnie założenie prowadziłoby zdaniem Trybunału Konstytucyjnego do błędnego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności¹²².

Ustalenia te Trybunał odniósł do obowiązku podatkowego. Podkreślił, że pomimo tego, że realizacja obowiązków podatkowych łączy się z ingerencją w prawa majątkowe, to ze względu na to, że regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, lecz w kategoriach relacji pomiędzy obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony a ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej. Obowiązki podatkowe umożli-

¹¹⁹ Orzeczenie TK z 16 lutego 1999 r., SK 11/98. Podobnie twierdzi W. Skrzydło, mówiąc, że art. 1 Konstytucji określa państwo jako wspólne dobro wszystkich obywateli, a więc jako wartość społeczną, z czego wynika, że wszyscy obywatele mają jednakowe obowiązki wobec państwa. Tym bardziej jest to uzasadnione, że w świetle art. 32 Konstytucji „wszyscy są równi wobec prawa”. Równość prawa konsekwentnie prowadzi do równości obowiązków, od których nikt nie może być zwolniony. Stąd też w pełni uzasadnione jest nałożenie na wszystkich obywateli troski o dobro wspólne. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydanie IV, Kraków 2002, s. 98–99.

¹²⁰ Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że obciążenia podatkowe są pod względem aksjologicznym oparte na pojęciu dobra wspólnego, którym jest Rzeczpospolita Polska, Wyrok TK z 16 października 2007 roku, SK 63/2006, OTK ZU 2007/9A, poz. 105.

¹²¹ Wyrok z 22 maja 2002 r., OTK 2002, nr 3A, poz. 33.

¹²² Wyrok z 30 stycznia 2001 r., OTK 2001, nr 1, poz. 4.





liwiają bowiem pełniejsze zabezpieczenie konstytucyjnych wolności i praw, w tym także prawa własności¹²³. Natomiast z punktu widzenia ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa w sferze świadczeń publicznych art. 84 Konstytucji zakłada precyzyjne określenie istotnych elementów stosunku podatkowego w ustawie, tak, aby jednostka mogła przewidywać podatkowe konsekwencje swoich działań¹²⁴.

Władztwo finansowe państwa w zakresie nakładania obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych nie jest jednak nieograniczone. Powinno być ono ograniczone ze względu na możliwy konflikt z wolnościami i prawami jednostki, a także innymi zasadami i nakazami konstytucji¹²⁵. W konkluzji należy stwierdzić, że ciężary publiczne w postaci prawidłowo stanowionych podatków nie mogą być uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych¹²⁶.

Kolejnym ze względów ograniczających prawo własności są względy ochrony środowiska, czyli takie szczególne wymagania ochrony środowiska, którym konstytucja w pewnych sytuacjach jest skłonna przyznać pierwszeństwo przed koniecznością ochrony określonych praw czy obowiązków, w tym prawa własności.

Pojęcie ochrony środowiska w Konstytucji nie jest definiowane, chociaż pojawia się w kilku przepisach¹²⁷ wyjaśnienia należy szukać na szczeblu ustaw zwykłych. Podstawowe znaczenie ma tu ustawa z 27 kwietnia 2001 roku. Prawo ochrony środowiska¹²⁸, zawierająca w swych początkowych

¹²³ S. Jarosz-Żukowska, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, w: red. K. Skotnicki, *Własność. Rozwiązania ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań państwach Europy Środkowo-wschodniej*, Łódź 2006, s. 212–213.

¹²⁴ Wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., SK 19/2006, OTK ZU 2007/4A, poz. 37.

¹²⁵ Zdaniem TK, „nałożenie opartego na art. 84 konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem, w szczególnych wypadkach prowadzą nawet do umniejszenia substancji tego majątku. W wyniku przymusowej egzekucji należnych świadczeń podatkowych może dojść do utraty własności rzeczy i innych praw majątkowych” (orzeczenie TK z 11 XII 2001, SK. 16/00). Dlatego – co wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie TK – „przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całością obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną, a w szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, że stałby się on instrumentem konfiskaty mienia”. K. Działocha, *Uwaga 5 do art. 84, Konstytucja Rzeczypospolitej... s. 4.*

¹²⁶ Wyrok TK z 9 października 2007, SK 70/2006, OTK ZU 2007/9A, poz. 103.

¹²⁷ Zwłaszcza art. 5: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.”, art. 74: „1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniom. 2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. 3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. 4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.”, oraz art. 86: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”.

¹²⁸ Dz. U. 2001r., nr 62, poz. 627 z późn. zm.





przepisach zarówno definicje pojęcia środowisko jak i ochrona środowiska.

Ochrona środowiska jest pojęciem złożonym, zakładającym podejmowanie całych kompleksów celowych, racjonalnych oddziaływań. Zgodnie z art. 5 Konstytucji obowiązek ten obciąża przede wszystkim państwo, ochrona środowiska zaliczana jest bowiem współcześnie do tzw. celów ogólnospołecznych – każde państwo musi bowiem zapewnić społeczeństwu minimum warunków, jakich wymaga stan rozwoju cywilizacyjno-technicznego. Waga tego problemu jest w tej chwili na tyle znacząca, że jego rozwiązanie nie jest możliwe bez zaangażowania się państwa¹²⁹ (art. 74 Konstytucji). Jest on skierowany do wszystkich organów państwa. Porządek konstytucyjny wymaga przygotowania na właściwym poziomie polityki ekologicznej państwa oraz dostosowania do tej polityki strategii i planów działania¹³⁰. Cel ten powinien być realizowany poprzez podejmowanie zadań określanych jako ochrona środowiska, wykonywanych przez państwo dla dobra wspólnego. Wobec powyższego to przede wszystkim organy państwa będą decydować o tym, czy określone wymagania ochrony środowiska, z punktu widzenia ich znaczenia dla całego społeczeństwa, są na tyle istotne, aby mogły być potraktowane jako usprawiedliwienie ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności¹³¹.

Aby w działalności ochrony środowiska mogło brać udział całe społeczeństwo, żywotnie zainteresowane tym problemem, Konstytucja przyznaje mu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Znajomość problemu warunkuje bowiem aktywność społeczną w tym zakresie, podejmowanie przez obywateli działań na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska¹³².

Możemy wyróżnić trzy grupy regulacji ograniczających prawo własności, pierwszą z nich jest problematyka zagospodarowania przestrzennego. W tym przypadku ważna jest rola, jaką ustawodawca nadaje zasadzie zrównoważonego rozwoju, a po drugie na okoliczność, iż na każdym

¹²⁹ W *Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju* Konferencji ONZ w Rio de Janeiro w 1992 roku (Szczyt Ziemi), a ściślej – w jej Dokumentach Końcowych, przyjęto zasadę zrównoważonego rozwoju. Wynika z niej, że ochrona środowiska stanowi nieodłączną część rozwoju. Szczyt Ziemi zapoczątkował międzynarodową współpracę w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i model jego rozwoju. W Agendzie 21 uznaje się, że na rządach państw spoczywa odpowiedzialność za wprowadzenie zrównoważonego rozwoju. Stwierdzono, że strategie, plany i polityki rozwojowe nie mogą się zamknąć wyłącznie w wymiarze narodowym, ale muszą funkcjonować na płaszczyźnie międzynarodowej, Z. Brodecki (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005, podobnie P. Samecki, *Uwaga 11 do art. SKonstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 6.

¹³⁰ Z. Brodecki (red.), *Europa Sędziów*, Warszawa 2007.

¹³¹ M. Górski, *Prawo własności a ochrona środowiska*, w: red. K. Skotnicki, K. Winiarski, *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 62–63.

¹³² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 89.





etapie zagospodarowania przestrzennego należy uwzględnić wymogi wynikające z ochrony środowiska¹³³.

Kolejną grupą regulacji są kwestie związane z zanieczyszczeniami. Z punktu widzenia właściciela rzeczy dokonującej zanieczyszczeń, jest to jego prawo do korzystania z rzeczy i jednocześnie ze środowiska. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę punkt widzenia ochrony prawa własności, na które owe zanieczyszczenia oddziałują¹³⁴.

Wreszcie w konflikcie pomiędzy prawem własności a prawem ochrony środowiska wyodrębnia się rozbieżność pomiędzy interesem prywatnym właściciela, a potrzebami wynikającymi z interesu publicznego – ochrona zasobów cennych przyrodniczo oraz udostępnienie tych zasobów innym podmiotom w sposób powszechny¹³⁵.

Wypełnianie obowiązków obywatelskich może być różnie rozumiane. Z jednej strony są one ograniczeniem praw, mniej czy bardziej posuniętym w sferę prywatności obywatela. Zobowiązują nas do konkretnego korzystania ze swoich dóbr i uprawnień, co pozornie można rozumieć jako ograniczenie praw i wolności. Moim zdaniem jest to dbanie o własny dom i własną rodzinę, gdyż państwo to inaczej wspólnota, społeczeństwo, które funkcjonuje tylko poprzez wspólne działanie zgodnie z pewnymi zasadami, którymi tu są zasady ustrojowe RP. Są to obowiązki „pozytywne”, których celem jest dbanie o zapewnienie dalszego bytu państwu, dobra wspólnego wszystkich obywateli, więc po części też każdego z obywateli.

4.3. Ograniczenia prawa własności w przypadku stanów nadzwyczajnych

Własność i jej ograniczenia, nie są zagadnieniem szeroko dyskutowanym w przypadku stanów nadzwyczajnych, ale nie sposób je pominąć. Rozdział XI Konstytucji przewiduje nadzwyczajne uprawnienia władz przeznaczone do stosowania w sytuacjach kryzysowych. Chodzi tu o sytuacje stanowiące zagrożenie dla niepodległości państwa, spokoju i bezpieczeństwa

¹³³ Jest to jedna z istotniejszych zasad planowania przestrzennego. Jest to ten obszar regulacji w prawie ochrony środowiska, gdzie owa zasada realizuje się najlepiej. Bowiem czynności planistyczne wymagają największego uwzględnienia pozostających ze sobą w konflikcie elementów w jak najszerzym aspekcie. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 287.

¹³⁴ Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, pojawia się teza, iż ustawodawca, mając konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska, winien zakazać jakiegokolwiek zanieczyszczania. Jednak wniosek taki jest nieuprawniony. Jest to bowiem nadmierna ingerencja w sferę praw właściciela, naruszająca konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Prawo do zanieczyszczeń wynika także z konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, u podstaw której leży założenie, że ochrona środowiska nie może hamować potrzeb gospodarczych, wynikających także z prawa własności. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności...*, s. 290–292.

¹³⁵ J. Sommer, *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 22.





wewnętrznych, instytucji demokratycznych, ładu ekonomicznego itd. Wprowadzenie tego rodzaju regulacji prawnych jest niezbędne, gdyż demokracja nie może być bezbronna wobec sytuacji grożących załamaniem porządku prawnego i społecznego¹³⁶.

Jedną z konsekwencji stanu nadzwyczajnego jest czasowe ograniczenie lub zawieszenie wolności i praw obywatelskich, co jest uzasadnione koniecznością poświęcenia jednego dobra dla ratowania dobra wyższego. Nie oznacza to jednak dowolności władz w tym względzie.

Art. 228 Konstytucji z 1997 roku mówi, że „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny [...]”. W dalszym art. 233 ust. 3 podkreśla, że „ustawa określająca zakres ograniczeń wolności praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3, 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), [...] art. 64 (prawo własności) [...]”.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku ratyfikowany przez Polskę w 1977 roku dopuszcza w art. 4 ust. 1 zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z tego paktu, jedynie „w przypadku, gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone (...)”¹³⁷.

Podobnie Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku dopuszcza w art. 15 podjęcie przez państwo środków uchylających stosowanie zobowiązań wynikających z Konwencji w szczególnych przypadkach, z zachowaniem zasady proporcjonalności¹³⁸.

Przesłanka powstania „sytuacji szczególnych zagrożeń” nie została bliżej sprecyzowana¹³⁹, podobnie jak „wyjątkowe niebezpieczeństwo zagrażające istnieniu narodu” (art. 4 MPPOiP) czy innego niż wojna – pojęcia „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” (art. 15 EKPCz). Porównanie tych artykułów z treścią rozdziału XI KRP dotyczącej stanów nadzwyczajnych doprowadza do wniosku, że „sytuacja szczególnych

¹³⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja ...*, s. 308–309.

¹³⁷ Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167

¹³⁸ Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

¹³⁹ Uszczegółowienie nastąpi w dalszych przepisach: art. 229, 230 ust. 1 i 232 Konstytucji.





zagrożeń” zezwala na łatwiejsze posłużenie się instytucją stanów nadzwyczajnych niż przesłanki aktów prawa międzynarodowego, wymagają one bowiem powstania groźby zagrażającej istnieniu narodu. Sytuacja nadzwyczajna musi być ponadto faktyczna lub przynajmniej nieunikniona, gdyż prawo międzynarodowe nie dopuszcza wprowadzania stanów nadzwyczajnych w celach prewencyjnych¹⁴⁰.

Wnikając głębiej w problematykę ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela podczas stanów nadzwyczajnych, należy zastanowić się nad wzajemnym stosunkiem pomiędzy przepisami Rozdziału XI, a art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym generalne przesłanki ograniczeń w zakresie konstytucyjnych praw i wolności.

Dopuszczeniem ograniczenia praw i wolności w przypadku stanów nadzwyczajnych jest wystąpienie szczególnych zagrożeń w stosunku, do których zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Natomiast działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia. Jest to zasada proporcjonalności wprowadzona art. 228 ust. 5 Konstytucji będąca jedną z podstawowych warunków, a dokładniej bezwzględnie koniecznym warunkiem legalności stanów nadzwyczajnych. Jej istotą jest uznanie, że jeżeli już muszą być ustanowione ograniczenia praw i wolności jednostki, to mogą następować one tylko w zakresie niezbędnym (minimalnie koniecznym), a podstawową miarą ustalenia, co niezbędne, a co nadmierne jest porównanie znaczenia interesu publicznego, któremu dane ograniczenie ma służyć i znaczenia prawa czy wolności, której ograniczenie to ma dotyczyć¹⁴¹.

W Polsce zasada proporcjonalności została rozwinięta głównie w orzecznictwie TK związanym ze stosowaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie została podjęta natomiast problematyka zasady proporcjonalności na gruncie stanów nadzwyczajnych, a zwłaszcza art. 228 ust. 5. W tym miejscu powstaje pytanie, czy orzecznictwo dotyczące art. 31 ust. 3, a w szczególności dotyczące zasady proporcjonalności, rozciąga się na sytuacje charakterystyczne dla stanów nadzwyczajnych. Odpowiedź jest twierdząca, z pewnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze, zasada proporcjonalności w odniesieniu do stanów nadzwyczajnych wymaga rozwinięcia i częściowej modyfikacji standardów, o których mowa na podstawie orzecznictwa TK, stosownie do tej treści, jaką

¹⁴⁰ K. Działocha, *Uwaga nr 1 do art. 228, Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 2.

¹⁴¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 105.





się jej przypisuje w orzecznictwie i doktrynie, związanych z postanowieniami art. 15 EKPCz (i odpowiednich postanowień art. 4 MPPOiP), dotyczących stosowania zobowiązań państw w zakresie ochrony praw jednostki w stanie niebezpieczeństwa publicznego. Po drugie, ograniczenia wolności i praw jednostki nie są ograniczane, inaczej, zatem niż na gruncie art. 31, zakazem naruszania „istoty wolności i praw” z wyjątkiem tych, o których mowa w art. 233 ust. 4. Po trzecie, zasada proporcjonalności wymaga uznania, jako uzasadnionego potrzebami zwalczania stanów szczególnego zagrożenia państwa, większego marginesu swobodnej oceny spełnienia reguł zasady proporcjonalności. Wreszcie po czwarte, wykładnia zasady proporcjonalności powinna preferować takie środki prawne w działaniach władz publicznych, które będą „zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”, lecz jednocześnie nie będą stosowane ponad niezbędny okres, tj. nie dłużej, niż trwa stan szczególnego zagrożenia (zasada czasowości stosowania nadzwyczajnych środków prawnych)¹⁴².

Zgodnie z wolą ustrojodawcy zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych określają ustawy. Są nimi: ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴³, ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym¹⁴⁴ oraz ustawa z 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej¹⁴⁵.

Niwelowanie natomiast konsekwencji wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, a dokładniej określenie zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela na podstawie art. 228 ust. 4 określa ustawa z 22 listopada 2002 roku o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela¹⁴⁶. Podstawą wyrównywania strat majątkowych jest powstanie straty wynikającej z legalnych (choć nadzwyczajnych) działań władz publicznych w czasie stanu nadzwyczajnego oraz istnienie związku przyczynowego między faktem powstania straty a ograniczeniem

¹⁴² K. Działocha, *Uwaga nr 6 do art. 228, Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 14.

¹⁴³ Dz. U. Nr 156, poz. 1301 ze zm.

¹⁴⁴ Dz. U. Nr 113, poz. 985 ze zm.

¹⁴⁵ Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.

¹⁴⁶ Dz. U. Nr 233 poz. 1955 ze zm.





wolności i praw w tym czasie. Należy się zgodzić z poglądem, że gdy idzie o szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem stanu nadzwyczajnego działania władz publicznych, to prawo do odszkodowania należy się na zasadach określonych w art. 77 ust. 1 Konstytucji¹⁴⁷.

W konkluzji należy zauważyć, że katalog zakazu ograniczeń wymienionych w art. 233 ust. 1 Konstytucji jest szerszy, niż ten który dopuszcza art. 4 ust. 2 MPPOiP i art. 15 ust. 2 EKPCz, ale żaden z artykułów dotyczących własności nie znalazł się w tym zestawieniu. Jest to dokładnie podkreślone w ust. 3 art., który wymienia prawo własności (w znaczeniu art. 64) jako prawo, które może być ograniczone w stanie klęski żywiołowej. Może być to wytłumaczone tym, że własność nie jest jednym z najwyższych praw, bez których jednostka nie mogłaby istnieć i funkcjonować w stanach nadzwyczajnych. Istotne jest moim zdaniem to, że przy powołaniu się na dopuszczalność ograniczenia nie wskazano art. 21 Konstytucji (zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej), a właśnie art. 64 (jedno z praw ekonomicznych).

Podsumowując moje krótkie rozważania na temat ograniczenia prawa własności w Konstytucji, chciałabym zwrócić uwagę na ewolucję, jaką przeszło i wciąż przechodzi prawo własności, dostosowując się do zmieniającego się społeczeństwa, jego wymagań i potrzeb. Chcąc usprawnić gospodarkę, i zapewnić jej odpowiednio ukierunkowany i szybki rozwój nie możemy unormować prawnych dotyczących własności, sztywno zamykać w przepisach ustawowych, a z powodu długiego procesu legislacyjnego, nawet nie jesteśmy w stanie. Dlatego wcześniej wspomniane „zakotwiczenie” w ustawie winno być na tyle precyzyjne, by w pełni określić ramy danego prawa i na tyle elastyczne, by każda zmieniająca się sytuacja mogła być możliwie szybko rozwiązana na podstawie tej regulacji bez konieczności zmiany ustawy.

Elastyczność prawa własności przejawia się w uwarunkowaniach dotyczących ograniczenia tego prawa: z jednej strony przesłanki dopuszczające owe ograniczenia, a z drugiej – zachowanie zasady proporcjonalności i istoty prawa własności, które poprzez swoje ogólne i czasami celowo niesprecyzowane zwroty, pozostawiają pewną swobodę w rozstrzygnięciu dopuszczalności i zasadności danego ograniczenia prawa własności.

¹⁴⁷ K. Działocha, *Uwaga nr 5 do art. 228, Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 10.

