

## Rola zasady proporcjonalności w wyznaczaniu granic prawa własności

Koncepcji państwa prawa trwale towarzyszy przekonanie, iż prawodawca winien podejmować środki adekwatne do założonych celów. Założenie to w istotnym stopniu determinuje granice władzy prawodawczej, przez co staje się środkiem zabezpieczającym.

Przekonanie to nie jest tylko postulatem prawa, lecz normą postępowania mającą wyraźne oparcie w postanowieniach konstytucji<sup>1</sup>. Także w praktyce funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego nadano tej normie status szczególny<sup>2</sup>. Otóż to, czy prawodawca przestrzega tej zasady staje się przedmiotem kontroli konstytucyjnej, której celem jest ochrona jednostki przed arbitralnością władzy.

Zasada proporcjonalności ma charakter względny, wymaga więc odniesienia do innych wartości konstytucyjnych. Nie może więc stanowić wyłącznej podstawy oceny konstytucyjności, w tym oceny konstytucyjności ochrony prawa własności, jeżeli nie zostanie powiązana z innymi wartościami. Szczególna trudność związana z określeniem roli zasady proporcjonalności wiąże się z ustaleniem relacji w szczególności z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, zasadą równości prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej. Precyzyjne wskazanie, która z wartości, i w jakim stopniu, kształtuje ochronę prawa własności nie jest bynajmniej zadaniem łatwym, gdyż Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie traktował łącznie te wartości jako podstawę kontroli konstytucyjności<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (Dz.U z 1997 roku, nr 78, poz. 483, ze zm.).

<sup>2</sup> K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, w: red. M. Zubik, *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 265; J. Ciemniowski, *Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji prawa własności*, w: red. M. Zubik, *Księga XX-lecia...*, s. 467, wskazuje, iż cech trwałości nabrały instytucje prawne z uwagi na zamknięcie procesu transformacji systemu konstytucyjnego.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt SK 49/05, OTK-A 2007, Nr 4, poz. 39.



Koncepcja ograniczonej władzy prawodawczej wymaga precyzyjnego określenia celów prawa. Towarzyszy temu zadanie realizowane przez Trybunał Konstytucyjny, polegające na porządkowaniu wartości konstytucyjnych, co nie oznacza, iż zamknięta zostaje droga do zmiany preferencji aksjologicznych<sup>4</sup>.

Porządkowanie to pozwala na ocenę, jakimi metodami należy (lub nie należy) realizować określone cele. W tym względzie znane od wieków są zwłaszcza dwa mechanizmy: równo lub proporcjonalnie. Niemniej nadal w pełni aktualne jest pytanie, który z tych mechanizmów w większym stopniu gwarantuje ochronę jednostce.

Pytanie to odnosi się także do zagadnienia ochrony własności. Wydaje się, iż operując terminologią R. Alexego należałoby stwierdzić, iż Trybunał Konstytucyjny ustalił względną regułę rozsądnego kolizji zasady równości z zasadą proporcjonalności zakładającą pierwszeństwo tej pierwszej w obszarze ochrony prawa własności. Konsekwencją tak przyjętej reguły jest nakaz posługiwania się przez prawodawcę cywilistyczną metodą regulacji, a jedynie tam, gdzie jest to konieczne administracyjną metodą regulacji.



Zanim przejdę do szczegółowego omówienia wyżej wymienionej tezy, wyjaśnienia wymaga koncepcja ważenia zasad prawa i nieodzowna temu reguła rozsądnego kolizji. Pojęcie zasad prawa jest jednym z tych zwrotów, które w literaturze prawniczej są różnie rozumiane<sup>5</sup>. Generalnie zasady prawa ujmowane są w koncepcję dyrektywalną i opisową<sup>6</sup>. Według pierwszej koncepcji zasady prawa mają charakter normatywny tzn. są normami postępowania. Każda norma postępowania może być zasadą lub regułą prawną, przy czym nie może jednocześnie wykazywać właściwości jednej bądź drugiej konstrukcji<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Zmiana preferencji nie polega na wprowadzeniu nowej wartości wewnętrznej do prawa, ale na zmianie w hierarchii wewnętrznych wartości prawa, por. K. Pałecky, *Zmiany społeczne a zmiany w prawie*, w: red. L. Leszczyński, *Aksjologia, Konstytucja, Integracja Europejska*, Lublin 1999, s. 20.

<sup>5</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, s. 16.

<sup>6</sup> S. Wronkowska, Z. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974. W myśl zaprezentowanej tam koncepcji możemy wyróżnić zasady prawa w znaczeniu szerokim, tj. jako nakaz lub zakaz postępowania, jak również jako wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii. Należy także przywołać koncepcję zasad prawa J. Wróblewskiego, dla którego zasady prawa muszą wyraźnie wynikać z przepisów prawa lub logicznie wynikać z innych norm prawnych. Od tak rozumianych zasad prawa należy odróżnić zasady-postulaty, które wynikają z panującego ustroju, stanowią cele polityki prawa i postulaty prawnonaturalne

<sup>7</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Zasady...*, s. 16.





Jako kryterium, które służy odróżnieniu zasad od reguł prawnych, wskazuje się właściwości struktury<sup>8</sup>. Według koncepcji R. Dworkina reguła prawna powoduje, iż spełnienie hipotezy normy prawnej rodzi obowiązek organu stosującego prawo do zachowania się w sposób wyznaczony w dyspozycji normy prawnej. W przypadku zasad prawa wystąpienie przesłanek określonych w hipotezie normy prawnej nie powoduje konieczności automatycznego wypełnienia wzoru określonego w dyspozycji<sup>9</sup>.

Kolejną cechą wyróżniającą zasady od reguł prawnych jest uznanie, iż zasady podlegają kryterium ważności. O ile reguły prawne obowiązują w danym porządku prawnym z jednakową mocą, to zasady prawa w różnych okolicznościach mają różną „wagę”. Różnica „wagi” poszczególnych zasad oznacza, iż w zróżnicowanym stopniu będą one brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji<sup>10</sup>.

Istotny element omawianej koncepcji stanowią rozważania dotyczące obowiązywania zasad prawa. Zdaniem R. Dworkina, zasady obowiązują nie tylko na zasadzie testu pochodzenia, który oznacza, iż obowiązują tylko te normy, które zostały ustanowione przez kompetentny organ prawotwórczy w przewidzianej formie, ale także gdy spełnione jest kryterium „odczucia odpowiedzialności” lub „instytucjonalnego poparcia”. Oznacza to, iż reguły prawne obowiązują wyłącznie w sytuacji, gdy zostały ustanowione w przewidzianej procedurze przez kompetentny podmiot. Natomiast zasady prawa nie podlegają tak mocno pozytywistycznej wizji obowiązywania prawa.

W ten sposób zostały określone dwie płaszczyzny, które posłużyły R. Dworkinowi do zbudowania koncepcji zasad prawa. Będzie to płaszczyzna struktury wzoru postępowania oraz płaszczyzna obowiązywania prawa. Koncepcja ta została następnie zmodyfikowana przez R. Alexego. Według koncepcji R. Alexego zasady prawa są normami optymalizacyjnymi. Oznacza to, iż zawierają nakaz (zakaz) realizacji pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu, wyznaczony przez prawne i faktyczne możliwości. Prawne możliwości wyznaczają relacje zachodzące między zasadami oraz między zasadami a regułami prawnymi. Faktyczne możliwości wyznaczają okoliczności sprawy.

---

<sup>8</sup> Ibidem, s. 17 wskazuje iż kryterium odróżnienia może stanowić rodzaj porządku normatywnego lub funkcja w danym porządku prawnym.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 18.





Obie zaprezentowane koncepcje nie wyczerpują problemu, który został tu jedynie zasygnalizowany<sup>11</sup>. Ważnym dla stosowania zasady proporcjonalności zagadnieniem jest ważenie zasad prawa. Chodzi o sytuacje, w których ma miejsce kolizja zasad prawa. R. Alexy stwierdza, iż kolizja taka nie może być rozstrzygnięta *in abstracto*. Nadto zauważa, iż kolizja ta nie oznacza, że tylko jedna z kolidujących zasad zostanie uwzględniona, lecz że jednocześnie uwzględniane są kolidujące zasady, w różnym oczywiście stopniu.

Dla rozstrzygnięcia kolizji istotnym kryterium mogą okazać się poprzednie decyzje organów stosujących prawo. Poprzednia decyzja może bowiem stabilizować relacje między zasadami prawa. Określona w danej sprawie relacja między kolidującymi zasadami może zostać analogicznie rozstrzygnięta w późniejszych decyzjach. R. Alexy zauważa, że „rozstrzygnięcie kolizji zasad prawa dla danego stanu faktycznego przez ustalenie warunkowej relacji pierwszeństwa między nimi prowadzi zawsze do ustalenia pewnej reguły dla danego stanu faktycznego i wszystkich równoważnych mu stanów faktycznych”<sup>12</sup>.

Odnosząc te wypowiedzi do przyjętego na wstępie założenia należy wyjaśnić, iż „ustalenie warunkowej relacji pierwszeństwa” między wartościami konkretyzującymi interes publiczny a zasadą ochrony prawa własności następuje przede wszystkim w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Poprzez linię orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stabilizuje się treść zasad prawnych, następuje ich katalogowanie oraz ustalanie dla danej klasy przypadków relacji, w jakiej zasady te winny być stosowane. Istotny wpływ na stabilność zasad prawa mają zasady ustrojowe, które determinują sposób rozumienia pozostałych zasad prawa. Niezależnie od tego, zasady prawa są elementem, który podlega zmianom, stąd linia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego będzie podlegała pewnym zmianom, powodowanym nie tylko zmianą prawa, ale i zmianą zachodzącą w jego otoczeniu.



Zasada proporcjonalności jest charakteryzowana jako nakaz racjonalnego postępowania<sup>13</sup>. Oznacza to, że między środkiem a celem musi istnieć funkcjonalny związek, a nie jedynie hipotetyczny.

<sup>11</sup> Zob. L. Morawski, *Zasady prawa - Komentarz krytyczny*, w: red. J. Stelmach, *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001, s. 71 i n.

<sup>12</sup> L. Morawski, *Zasady prawa...*, s.21.

<sup>13</sup> Zob. M. Korycka, *Zasada proporcjonalności – refleksje na gruncie aksjologicznych podstaw Konstytucji RP z 1997 roku i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: red. L. Morawski, *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, Toruń 2005, s. 53.





Za sprawą postanowień konstytucyjnych nakaz ten staje się wartością prawną<sup>14</sup>. W ten sposób proporcjonalność staje się wartością wewnętrzną prawa, i nadto mocno powiązaną z klauzulą demokratycznego państwa prawnego. Jest więc wartością instrumentalną, a nie zasadniczą prawa<sup>15</sup>.

Wskazano wcześniej, że przy stosowaniu zasady proporcjonalności niezbędne jest odniesienie do innych wartości, w tym do klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Otóż zanim zasada proporcjonalności została *expressis verbis* wyrażona w postanowieniach konstytucji, Trybunał Konstytucyjny upatrywał jej źródła w klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Uważa się, że podstawowymi komponentami tej klauzuli są prawa człowieka oraz zakaz arbitralnego działania władzy publicznej.

Stosownym zabezpieczeniem tego zakazu jest wprowadzenie proceduralnej ochrony praw i wolności jakim jest zasada proporcjonalności. W efekcie zasada proporcjonalności pełni funkcję ochronną, stanowiąc zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności jednostki. Ochrona ta realizowana jest na poziomie kontroli konstytucyjności norm. Przy czym kontrola ta ma głębszy wymiar, gdyż nie zawęża oceny legalności do zgodności z przepisami prawa, lecz nakazuje traktowanie legalności jako zgodności z wartościami służącymi ochronie praw jednostek<sup>16</sup>.

Jednocześnie dynamiczność klauzuli demokratycznego państwa prawnego wpływa na sposób stosowania zasady proporcjonalności. Dynamiczność wyraża się w tym, że nakazane jest podwyższanie standardów ochrony praw jednostek<sup>17</sup>, w tym prawa własności, ale także ochrony innych praw majątkowych. Jest to zadanie szczególnie istotne zważywszy na kontekst historyczny, związany ze zmianą ustroju.

Okres transformacji ustrojowej powoduje, iż dążenie do wzmocnienia ochrony wymaga uwzględnienia warunków panujących w otoczeniu prawa, a związanych z sytuacją społeczną i gospodarczą. Uwzględnienie tej okoliczności przejawia się w tym, iż nie jest możliwe natychmiastowe wprowadzenie takiego poziomu ochrony, który odpowiada nowemu

---

<sup>14</sup> Zob. M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1.

<sup>15</sup> J. Wróblewski, *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 51.

<sup>16</sup> Zob. J. Nowacki, *O rozumieniach legalności*, w: red. R. Mikosz, *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 273 i n., wyróżnia dwa rozumienia legalności, w wersji słabej jako zgodność z prawem, a także w wersji mocniejszej jako zgodność z prawem oraz postulatami jakie powinno spełniać samo prawo.

<sup>17</sup> Zob. S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 7.





układowi preferencji aksjologicznych, lecz winien to być proces rozciągnięty w czasie<sup>18</sup>.

Szczegółowa analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pozwala na wyróżnienie pewnych zasad, które składają się na zasadę proporcjonalności rozumianą *sensu largo*.

Po pierwsze proporcjonalność traktowana jest jako przydatność. Zasada przydatności oznacza, że wprowadzony środek prawny jest w stanie doprowadzić do zamierzonego celu. Czyniąc zasadę przydatności kryterium oceny, sąd konstytucyjny rozszerza zakres swojej kognicji o kryterium celowości.

Choć truizmem jest twierdzenie, że środek prawny winien być skuteczny, to jednak określenie tej zależności nie jest wcale zadaniem łatwym. Niemniej jeszcze większe trudności związane są z kolejnym wymogiem proporcjonalności, który sprowadza się do pytania, czy dany środek prawny jest konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu. Pytanie to nieuchronnie wiąże się z potrzebą dokonania wyboru środków prawnych. A zatem odnosi się do sytuacji, gdy możliwe (a więc przydatne) są co najmniej dwa rozwiązania, przy czym jedno z tych rozwiązań wymaga interwencji ustawodawcy.

Zasada konieczności wymaga, by wybrany został „optymalny środek”. Ponieważ celem zastosowania zasady proporcjonalności jest ochrona praw jednostki, to przez pojęcie „optymalny środek” należy rozumieć „najmniej uciążliwy dla jednostki, której prawa ulegną ograniczeniu”.

Jednocześnie ocena tego, czy środek jest najmniej uciążliwy, wymaga porównania środków. Przy tego typu decyzji (ocena stopnia uciążliwości) istotną rolę będzie pełniło dotychczasowe ustawodawstwo<sup>19</sup>. Doświadczenie zebrane w toku stosowania środków prawnych staje się jednym z determinantów faktycznych tej decyzji. Nadto dużą rolę gra aspekt komparatystyczny, a zatem porównanie środków funkcjonujących w innych systemach prawnych<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> E. Łętowska, *Trudności w przyswajaniu w Polsce praktyki państwa prawa*, w: red. S. Wronkowska, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP* Warszawa 2006, s. 195 i n. zauważa, iż „kiedy pojęcie państwa prawa pojawiło się po raz pierwszy w 1989 r. w ówczesnej konstytucji, niektórzy mniemali, że z tą chwilą Polska stała się państwem prawa. Takie nastawienie uwidacznia częste złudzenie prawników, dla których universum zawodowe tworzy sam tekst prawa”.

<sup>19</sup> Idem, s. 197 stwierdza, że „kolejność zmian poszczególnych tekstów jest bowiem w polskiej praktyce legislacyjnej (...) czynnikiem w ogóle niebranym pod uwagę”.

<sup>20</sup> Na znaczenie kontekstu orzecznictwa strasburskiego zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r. sygn. akt K 4/2005, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 37. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka służy jako źródło poznania regulacji ingerujących w sferę prawa własności, funkcjonujących w innych systemach prawnych, ocenianych z punktu widzenia zasady proporcjonalności, której źródłem są postanowienia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U z 1993 roku, nr 61, poz. 284, ze zm.), a w szczególności Protokołu Nr 1 do Konwencji. Przy okazji należy także zauważyć, iż występuje pewna odmiennosc w stosowaniu zasady proporcjonalności powiązana z kontekstem historycznym.





Zasada proporcjonalności może być wykładana ściśle. W tym znaczeniu kontroli podlega efekt wprowadzanej regulacji w proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę. Ta ocena wymaga doprecyzowania jej kryteriów, a w szczególności odniesienia do konkretnej sytuacji faktycznej.

Ingerencja w prawa i wolności jednostki jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy znajduje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Katalog tych wartości zawiera art. 31 ust. 3 Konstytucji RP do których zalicza bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób. Potrzebne jest więc dostrzeżenie konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych, co wymaga ustalenia jakie prawo lub wolność ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie<sup>21</sup>.



W niniejszych rozważaniach zasada proporcjonalności służy ochronie własności jako wartości konstytucyjnej<sup>22</sup>. Własność jest najszerszym pod względem treści i zakresu ochrony prawem podmiotowym. Nie oznacza to jednak, że jest wartością absolutną i zasadniczą, lecz stanowi gwarancję dla praw człowieka<sup>23</sup>.

Przed wszystkim należy zdać sobie sprawę z nieostrości konstytucyjnego pojęcia własności. Pojęcie to nie jest, co podkreślane jest w nauce prawa, tożsame co do znaczenia z pojęciem cywilistycznym. To ostatnie jest kategorią węższą i jednocześnie ustawowo zdefiniowaną. Zgodnie z art. 140 kodeksu cywilnego w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy.

Należy także pamiętać o istnych sporach związanych z wyodrębnieniem poszczególnych rodzajów własności. I tak przyjmując kryterium podmiotowe w doktrynie wyróżnia się własność prywatną, spółdzielczą, publiczną

<sup>21</sup> M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 21 Konstytucji RP Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r. sygn. akt K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87, gdzie stwierdza, iż źródłem m.in. własności i innych praw majątkowych jest godność człowieka.





i komunalną<sup>24</sup>. Szczególnie ożywiona dyskusja towarzyszy wyodrębnieniu dwóch form własności, tj. własności prywatnej i własności publicznej. W poprzednim ustroju politycznym dominujące znaczenie miała własność publiczna<sup>25</sup>.

Ustalenie, na ile pojemne jest konstytucyjne pojęcie własności wymaga podjęcia zabiegów wykładni postanowień konstytucji. Wyjaśnienia wymaga, iż operowana przez ustawodawcę konstytucyjnego terminologia, jak i przyjęta systematyzacja przepisów odnoszących się do zagadnienia własności, prowadzą do wielu wątpliwości interpretacyjnych<sup>26</sup>.

Na wstępie należy zauważyć, iż znaczenie językowe tekstu jako granica wykładni doznaje osłabienia na gruncie wykładni konstytucyjnej. Dlatego też zamieszczenie w art. 20 Konstytucji RP zwrotu własność prywatna nie stanowi na tyle mocnego argumentu na rzecz uznania, iż własność prywatna ma charakter dominujący w sytuacji kolizji z własnością publiczną. Natomiast podkreślenie roli własności prywatnej nie tyle zagwarantuje jej pozycję dominującą wśród innych postaci własności, co zapewnia jej ochronę przynajmniej równą ochronie własności publicznej. W tym też należy upatrywać nową jakość jaką przyniósł ze sobą art. 20 Konstytucji. Choć co do znaczenia tego sformułowania w nauce prawa nie wypracowano jednolitego stanowiska, to zdaje się, iż większych wątpliwości nie budzi przełamanie dotychczasowej reguły dającej pierwszeństwo *in abstracto* własności publicznej w przypadku kolizji z własnością prywatną.

Obecnie mogą być rozważane dwie opcje. Pierwsza, zgodnie z którą nakazuje się rozszerzanie ochrony własności prywatnej, czemu towarzyszyć powinno zmniejszanie zakresu ochrony własności państwowej. Druga opcja zakłada, iż regułą jest zagwarantowanie równej ochrony prawnej własności bez względu na to komu prawo własności przysługuje.

Ostatecznie to, czy będziemy mówili o ograniczeniu jako zawężaniu granicy ochrony prawa własności, zależy od przyjętej koncepcji własności. Jeżeli własność traktowana będzie jako pewne zobowiązanie<sup>27</sup>, to właści-

---

<sup>24</sup> Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, s. 97 i n.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 135.

<sup>26</sup> Zob. T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: red. F. Ry-marz, A. Jankiewicz, *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 110 i n.

<sup>27</sup> M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.





ciel może, pod pewnymi warunkami, zostać zobowiązany do ponoszenia ciężarów bez prawa do wyrównania utraconych korzyści.

Ta koncepcja własności znajduje oparcie w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość pojmowana jest jako przeciwieństwo arbitralności<sup>28</sup>. Funkcją sprawiedliwości jest uzasadnienie kryteriów, które następnie służą podziałowi jakichś dóbr, rozdzieleniu ciężarów, kosztów, praw, czy obowiązków<sup>29</sup>. Podział ten może się dokonywać równo lub nierówno<sup>30</sup>. W tej koncepcji sprawiedliwość jest pojęciem, które obejmuje swym zakresem równość. Nie należy jednak zapominać o odmiennej koncepcji opierającej się na założeniu, iż to zasada równości jest pojemniejsza<sup>31</sup>.

Niezależnie od tego, która koncepcja będzie dominującą wydaje się, iż zasada proporcjonalności, w ujęciu konstytucyjnym, ujmowana jest jako sposób realizacji sprawiedliwości<sup>32</sup>. Jeżeli ma miejsce zróżnicowanie prawne, to stopień uprzywilejowania winien pozostawać w proporcji do wagi interesu, którego ochrona uzasadniona jest powołaniem się na zasadę sprawiedliwości. A zatem uzasadnienie nierównego traktowania określonych podmiotów nie powinno prowadzić do nadmiernego uprzywilejowania (ewentualnie nadmiernego obciążenia obowiązkami) tej kategorii. Nadto konieczne jest by nierówne traktowanie podobnych znalazło oparcie w wartościach konstytucyjnych, pozostając w odpowiedniej proporcji do wagi naruszanego prawa (prawa własności). Proporcjonalność oznacza, iż waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji prawnej podobnych podmiotów powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone<sup>33</sup>.

## 4

Widoczność zmiany preferencji aksjologicznych ujawnia się przy odchodzeniu od nadmiernej ingerencji w prawo własności w kierunku zmniejszania wynikającej z tego uciążliwości. Ewolucyjność tego procesu najlepiej oddaje zmiana prawa dotycząca relacji właścicieli z najemcami.

<sup>28</sup> Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 46.

<sup>29</sup> J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze 2003, s. 63.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 76.

<sup>31</sup> Zob. J. Oniszczyk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 53 i n.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 18 i n.

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2000 r. sygn. akt K 17/99; J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 65.





Stopniowo przywracana zostaje równowaga między interesami obu grup. Celem przekształceń jest optymalne wyrównanie ochrony praw właścicieli i najemców, do czego zobowiązuje norma konstytucyjna wynikająca z art. 64 Konstytucji RP. Wejście w życie tej zasady nie oznaczało automatycznego, z tą chwilą, wyrównania tych praw, gdyż system prawny funkcjonuje w określonych warunkach społecznych i gospodarczych. Otoczenie prawa oddziałuje na aksjologię Konstytucji, w wyniku czego niezbędne jest adaptacyjne podejście do wykładni tych zasad. Takie podejście znajduje szczególnie mocne uzasadnienie w okresie transformacji ustrojowej.

Głęboka zmiana społeczno-gospodarcza, jaka dokonała się po 1989 roku<sup>34</sup>, wymaga wdrożenia przez ustawodawcę takich instrumentów prawnych, które pozwolą na przywrócenie właściwych proporcji w ochronie praw właścicieli i lokatorów (najemców). W szczególności, iż realizowana przez lata polityka doprowadziła do daleko idącego zniekształcenia stosunków mieszkaniowych<sup>35</sup>.

Celem ustawodawcy winno być oparcie ochrony prawa własności i innych praw majątkowych na zasadzie równości. Natomiast wszelkie działania ingerujące w sferę własności powinny znaleźć uzasadnienie w sprawiedliwości. Jednocześnie kryterium nierównej ochrony musi być racjonalne, a więc respektować zasadę proporcjonalności.

W oparciu o te ogólne wskazówki ustawodawca winien stworzyć kompleksowy mechanizm dotyczący ochrony prawa własności i praw majątkowych. Tak też ustawodawca w art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych<sup>36</sup> wprowadza umowny mechanizm kształtowania tego typu stosunków. Niemniej istotne elementy tej umowy zostały określone przez przepisy bezwzględnie wiążące, tym samym w zasadzie drugorzędne sprawy zostały pozostawione woli stron. W szczególności rozwiązanie to przewidywało, iż umowy będą zawierane na czas nieoznaczony, kazuistycznie wyznaczono obowiązki właściciela (wynajmującego)<sup>37</sup> i najemcy, restrykcyjnie określono

<sup>34</sup> L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Zakamycze 2001, s. 322. zauważa, iż „Jedną z najważniejszych (zmian – P.K.) jest sytuacja przekształcania systemu autorytarnego w system demokratyczny (...). Zaczęła się ona od głębokiej zmiany społecznej, ale trwa nadal, bowiem większość instytucji prawnych nie podlega automatycznej zmianie wraz ze zmianami społecznymi”.

<sup>35</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r. sygn. akt K 4/2005, OTK-A z 2005, Nr 4, poz. 37.

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 105, poz. 509.

<sup>37</sup> Art. 9 ust. 3 ustawy o najmie lokalu mieszkalnego i dodatkach mieszkaniowych.





możliwość rozwiązania umowy najmu<sup>38</sup>, jak również wprowadzono dwie kategorie czynszów, tj. czynsz wolny i czynsz regulowany.

Rozwiązania te w oczywisty sposób dyskryminowały wynajmujących, czego dowodem są orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny nie zanegował możliwości nierównego, a więc uprzywilejowanego, traktowania najemców względem wynajmujących, przy czym przypomina o nakazie podejmowania środków adekwatnych do założonych celów.

Zasada proporcjonalności odnosi się do wprowadzenia dwóch kategorii czynszów, regulowanego i wolnego. W myśl postanowień ustawy czynsz regulowany dotyczył lokali wchodzących do zasobów gminy, stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych, z wyłączeniem spółdzielni mieszkaniowych<sup>39</sup>. Ustawodawca określił także, iż maksymalny czynsz regulowany nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Jednocześnie określono, iż wysokość czynszu winna uwzględniać stan techniczny i położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu oraz inne czynniki<sup>40</sup>.

O ile regulacje odnoszące się do ograniczenia uprawnień w korzystaniu z mienia publicznego tak państwowego, jak i samorządowego nie spotkały się z ujemną, w tym czasie, oceną Trybunału Konstytucyjnego, to taką oceną objęte zostały postanowienia zawarte w art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W myśl tego przepisu zasady dotyczące stosowania czynszów regulowanych znajdują zastosowanie do najmu lokali mieszkalnych położonych w domach będących własnością osób fizycznych i prawnych albo lokali stanowiących własność tych osób. A zatem czynsz regulowany dotyczył także tzw. własności prywatnej, przy czym rozwiązanie to miało mieć charakter tymczasowy, gdyż ustawodawca wyznaczył datę graniczną na dzień 31 grudnia 2004 roku. Niemniej na mocy wyroku Trybunał Konstytucyjny wyznaczył utratę mocy prawnej tego przepisu na dzień 11 lipca 2001 roku.<sup>41</sup> Wyrok ten potwierdza zmianę w podstawach aksjologicznych związaną z wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 roku.

---

<sup>38</sup> Ibidem, art. 31.

<sup>39</sup> Ibidem, art. 25.

<sup>40</sup> Ibidem, art. 20 ust. 3.

<sup>41</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. sygn. akt P 11/98, OTK ZU z 2000, Nr 1, poz. 3.





Kolejne wyroki Trybunału Konstytucyjnego wymogły na ustawodawcy dokonanie zmian stanu prawnego w tej dziedzinie. Zmiana stanu prawnego nastąpiła na mocy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>42</sup>. Ustawa ta zastąpiła obowiązującą dotychczas ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku rozszerzyła, w stosunku do ustawy z 1994 roku, zakres podmiotowy obejmując wszystkich lokatorów. Istotne znaczenie miała regulacja przewidująca zniesienie podziału na czynsz regulowany i czynsz wolny. Ze względu na dużą wrażliwość społeczną tej sfery regulacji ustawodawca zabezpieczył na okres przejściowy, tj. do dnia 31 grudnia 2004 roku prawa osób, których ochronę wiązano z instytucją czynszu regulowanego. Tym samym do tego czasu obowiązywało ograniczenie zgodnie z którym, wartość czynszu nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Ponadto, utrzymany został czynsz regulowany w odniesieniu do lokali pozostających w zasobach budownictwa społecznego.

Ustawodawca, posługując się techniką przepisu przejściowego ograniczył *pro futuro* zakres przysługującej mu swobody ustawodawczej. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność z konstytucją tego rozwiązania. Zastosowanie techniki przepisu przejściowego stanowi mechanizm, który pozwala na utrzymanie w mocy przepisów prawa naruszających zasadę proporcjonalności<sup>43</sup>.

Jak się jednak okazało ustawodawca nieprawidłowo odczytał aktualne relacje między wartościami konstytucyjnymi, co stało się następnie podstawą kolejnych wyroków podważających konstytucyjność postanowień tej ustawy. I tak artykuł 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>44</sup>, w części, w jakiej przewiduje maksymalną wartość, o jaką może zostać podwyższony czynsz i inne opłaty za lokal, uznany został za niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

---

<sup>42</sup> Dz.U. Nr.71, poz. 733.

<sup>43</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r. sygn. akt K 48/01, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 62 w którym Trybunał podtrzymał swoje stanowisko, iż za „konieczne – w każdym razie w okresie przejściowym – uważa się ograniczenia prawa własności przekraczające swobodę pobierania pożytków przez ustalenie wysokości czynszu w taki sposób, aby czynsz pokrywał tylko koszty eksploatacji i utrzymania budynku”.

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 281, poz. 2783.





RP. Nowelizacja ta polegała na uzupełnieniu zakazu dokonywania podwyżek czynszu w okresach krótszych niż 6 miesięcy. Niewątpliwie zmiana stanu prawnego głębiej ingeruje w prawo własności niż miało to dotychczas miejsce. Ingerencja ta polega na zawężeniu zakresu zastosowania zasady autonomii woli stron w szczególności, że przepis ten ma charakter bezwzględnie wiążący, tym samym wyklucza możliwość negocjacyjnego kształtowania opłat w wysokości przekraczającej 10% dotychczasowych opłat.

Tożsamy cel przyświecał ustawodawcy, kiedy zobowiązał właścicieli do przeniesienia prawa własności na rzecz lokatorów mieszkań zakładowych. Za niekonstytucyjny został uznany także art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 roku o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe<sup>45</sup>. W myśl tego artykułu właściciel mieszkania zakładowego nabytego przed dniem 1 czerwca 2000 r. został zobowiązany do przeniesienia własności lokalu na żądanie lokatora, w cenie nabycia powiększonej o poniesione nakłady. Przepis dotyczył więc lokali przekazanych nieodpłatnie przez przedsiębiorstwa państwowe<sup>46</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż sam nakaz zbycia rzeczy może być w pewnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny, to za zbyt głęboko ingerujące ocenił warunki, w jakich utrata własności następuje. Do warunków tych Trybunał zaliczył wysokość uzyskiwanego w zamian świadczenia oraz brak ściśle określonych ram czasowych, w jakich możliwe jest wystąpienie z żądaniem<sup>47</sup>.

Za zbyt ingerującą ocenił także Trybunał Konstytucyjny regulację dotyczącą przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności<sup>48</sup>. Otóż ustawodawca przyznał określonym podmiotom prawo do żądania przekształcenia prawa użytkowania własności należącej m.in. do jednostek samorządu terytorialnego<sup>49</sup>. Istotnym argumentem przemawiającym przeciwko ingerencji, w tej postaci, w prawo własności przysługujące

---

<sup>45</sup> Dz.U. Nr 39, poz. 442.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U.94.119.567).

<sup>47</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r. sygn. akt. K 33/00, OTK 2001, Nr 7, poz. 217. W szczególności Trybunał zarzucił, iż przepis został zredagowany niezgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji. Stopień naruszenia tych zasad był na tyle poważny, że wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych wymagałoby działań o charakterze precedensowym. Jednocześnie ocena, czy ma miejsce naruszenie zasad przyzwoitej legislacji, wyprzedza ocenę proporcjonalności ingerencji, gdyż ta wymaga precyzyjnego ustalenia treści środka prawnego.

<sup>48</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1999 roku, nr 65, poz. 746).





jednostkom samorządu terytorialnego był fakt nieekwiwalentności opłaty uwłaszczeniowej. Natomiast obowiązek przekształcenia jako taki, nie został oceniony jako nadmiernie ingerujący w prawo własności.

Do tej kategorii regulacji ustawowych należy także zakwalifikować przepisy ingerujące we własność spółdzielczą<sup>50</sup>. W tym przypadku Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż stosunki między spółdzielnią mieszkaniową, a jej członkami mają charakter cywilnoprawny, a nie administracyjnoprawny. Oceniając konstytucyjność ingerencji Trybunał stwierdził, iż nie jest dopuszczalne pozbawianie możliwości przyjmowania korzystniejszych, niż określone w ustawie, zasad rozliczeń z tytułu przekształcenia prawa do lokalu. Przy okazji Trybunał potwierdził i utrwalił pogląd, że ingerencja w stosunki między podmiotami prywatnymi nie znajduje uzasadnienia w treści art. 75 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. W ustępie 2 ww. artykułu mowa jest o przysługującej lokatorom ochronie, która winna zostać określona w ustawie. Zdaniem Trybunału przepisy te nie mogą stanowić podstawy prawnej roszczenia o uzyskanie prawa własności<sup>51</sup>.

Natomiast za nieuzasadnione, a więc nie mające oparcia w wartościach konstytucyjnych, uznał Trybunał Konstytucyjny uwłaszczenie Polskiego Związku Działkowców<sup>52</sup>. Otóż Trybunał nie odnalazł w aksjologii konstytucyjnej podstaw dla ustanowienia użytkowania wieczystego na gruntach będących własnością jednostek samorządu terytorialnego<sup>53</sup>. W tej sytuacji już samo żądanie przekazania w użytkowanie wieczyste stanowi nadmierną ingerencję, bezprzedmiotowe tym samym jest przeprowadzenie oceny z punktu widzenia zasady proporcjonalności sensu stricto.

Od omówionych powyżej przypadków należy odróżnić te interwencje Trybunału Konstytucyjnego, które podyktowane były naruszeniem zasady równości. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów w obrębie określonej kategorii. A zatem podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relevantną powinny być

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 roku, nr 4, poz. 27, ze zm.).

<sup>51</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2006 r. sygn. akt K 51/05, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 100.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486).

<sup>53</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r. sygn. akt K 18/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 1.





traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących<sup>54</sup>. Trybunał zauważył, iż zawarta w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP zasada równej ochrony praw majątkowych nie oznacza identycznej ochrony w przypadku różnych kategorii praw. Zdaniem Trybunału równość może być odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, i nie powinna być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnych typów podmiotowych<sup>55</sup>.

Zróżnicowanie ochrony udzielanej różnym kategoriom praw (prawa własności i innym prawom majątkowym) jest więc zgodne z zasadą równości, ale zarazem może naruszać zasadę proporcjonalności. Zapewnienie odmiennej ochrony jakiegoś prawa majątkowego wobec innego typu prawa majątkowego powinno pozostawać w odpowiedniej proporcji do usprawiedliwionych różnic. Z tego względu zasada proporcjonalności stanowi odrębny, od zasady równości, czynnik kształtujący granice ochrony prawa własności. Zasada proporcjonalności pozwala bowiem na ocenę regulacji należących do odrębnych kategorii<sup>56</sup>.

## 5

Jak zostało to we wstępie wskazane, Trybunał Konstytucyjny ustalił względną regułę rozszkodzenia kolizji wartości konstytucyjnych, determinującą granicę ochrony prawa własności. Uczynienie zasady proporcjonalności punktem odniesienia podyktowane jest tym, że z jej stosowaniem wiąże się potrzeba ograniczenia praw pozostających w kolizji. Zasada proporcjonalności odnosi się do stosunków państwa wobec jednostek. Jako zasada systemowa oznacza, iż konsekwencją jej naruszenia przez ustawodawcę jest eliminacja normy prawnej z systemu prawa.

By właściwie odczytać rolę zasady proporcjonalności w wyznaczaniu granic prawa własności należy zauważyć, iż prawo własności, jak i prawa majątkowe wchodzące w kolizję z prawem własności, przynależą do regulacji o charakterze cywilnoprawnym. Metoda cywilnoprawna służy

---

<sup>54</sup> J. Oniszczyk, *Równość...*, s. 30.

<sup>55</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r. sygn. akt K 34/98 (Dz.U. Nr 86, poz. 964).

<sup>56</sup> Zastosowanie zasady proporcjonalności jedynie jako kryterium oceny naruszenia równości związane jest z założeniem, iż nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać ich dyskryminacji lub uprzywilejowania, J. Oniszczyk, op. cit., s. 65. Pogląd ten opiera się na tezie, iż zasada sprawiedliwości zawiera się w zasadzie równości.





głównie określaniu treści prawa własności. Natomiast zasada proporcjonalności, jako składnik prawa publicznego, służy nie tyle wyznaczeniu treści, ile determinuje zakres ochrony prawa własności. Nie zmienia to oczywiście faktu, iż to treść w pierwszym rzędzie determinuje zakres ochrony danego prawa.

To wstępne przypomnienie ma na celu wskazanie, iż wyznaczanie granic ochrony winno w pierwszym rzędzie uwzględnić cywilnoprawny charakter tych praw. Z faktu tego płyną daleko idące konsekwencje dla zakresu swobody ustawodawcy, czego wyrazem jest wypracowana przez Trybunał reguła, która nakazuje by właściwie wyważyć proporcje między elementami cywilnoprawnymi a publicznoprawnymi. W tym względzie reguła ta głosi, iż dominujące znaczenie mają rozwiązania, które uwzględniają cywilnoprawny charakter tego typu stosunków prawnych. Dla ustawodawcy to założenie oznacza, iż winien się w pierwszym rzędzie posługiwać cywilistyczną metodą regulacji, a jedynie tam, gdzie jest to konieczne, administracyjną metodą regulacji.

Przez metodę regulacji należy rozumieć relacje między podmiotami prawa. Cechą charakterystyczną metody administracyjnoprawnej jest brak równości podmiotów. Innymi słowy chodzi o władcze oddziaływanie na sferę praw i obowiązków drugiego podmiotu, a więc podporządkowanie jednego podmiotu drugiemu. Konsekwencją tej metody jest kazuistyczność regulacji, a także poddanie tego typu relacji normom o charakterze bezwzględnie wiążącym<sup>57</sup>.

Odmienne przedstawia się to w przypadku metody cywilnoprawnej, której wyrazem jest nie tylko zasada równorzędności pozycji podmiotów, ale przede wszystkim zasada autonomii woli. Zasada ta pozwala podmiotom prawa na realizację wolności, przede wszystkim poprzez konstrukcję praw podmiotowych<sup>58</sup>. Stąd prawodawca posługuje się przeważnie normami o charakterze względnie wiążącymi<sup>59</sup>. Oznacza to, że podmioty prawa mogą sformułować normę indywidualną. Norma ta będzie rozstrzygała o ich wzajemnych prawach i obowiązkach, a przepisy prawa cywilnego będą stosowane jedynie pod warunkiem, tzn. o ile strony nie postanowiły danej sfery objąć własną regulacją. Odmienne przedstawia

---

<sup>57</sup> Zob. E. Ura, K. Heliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, w: red. E. Ura, *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 447 i n.

<sup>58</sup> M. Safjan, *System prawa cywilnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007, s. 284.

<sup>59</sup> J. Jabłońska-Bonca, *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*, Warszawa 2007, s. 452.





się to w prawie administracyjnym, gdzie administracyjna metoda regulacji powoduje, że ustalenie praw i obowiązków należy do podmiotu wyposażonego w imperium.

Przede wszystkim, na gruncie prawa cywilnego jednostki uzyskują zdolność do samodzielnego kształtowania treści decyzji stosowania prawa. W tym wyraża się fakultatywność stosowania przepisów prawa, a także otwartość regulacji prawa cywilnego. Elastyczność jest tą wartością, która najpełniej odpowiada istocie regulacji odnoszący się do wyznaczania treści i zakresu ochrony prawa własności.

Zastosowanie zasady proporcjonalności nieuchronnie prowadzi nas do zagadnienia porównywania i ważenia wartości. Zabieg ten dotyczy przede wszystkim ważenia wartości ekonomicznych i socjalnych. Ze względu na to, że są to różnego rodzaju wartości istotnie utrudnione jest ich porównanie. Należy więc poszukiwać wspólnego mianownika, co najczęściej sprowadza się do „przeliczenia” wartości socjalnych w wartości ekonomiczne. Ponieważ wartości ekonomiczne dają się bez przeszkód stopniować, sprzyja to zastosowaniu zasady proporcjonalności. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera zastosowana metoda „przeliczenia”.

Wybór metody w pierwszym rzędzie wymaga zdecydowania o kierunku preferencji. Przypisanie wartościom ekonomicznym preferencji względem wartości socjalnych odpowiada koncepcji rozszerzania zakresu ochrony własności. Granicę tej ochrony wyznaczałaby wartość rynkowa. Przy czym dominująca pozycja właścicieli na rynku, spowodowana niedostatecznie wykształconym mechanizmem wolnej konkurencji, doprowadziłaby do zbyt dynamicznego wzrostu wartości rynkowej. Odniesienie tego mechanizmu do panującej na rynku sytuacji wskazuje, iż prawa osób, wobec których ustawodawca ma obowiązek podejmowania działań ochronnych byłby poddane zbyt daleko idącej ingerencji. A zatem niczym nieograniczony mechanizm rynkowy w kontekście społeczno-gospodarczym jest nieproporcjonalny.

W ten sposób interpretacja zasady proporcjonalności i jej zastosowanie wymaga odniesienia do kontekstu pozaprawnego. Wrażliwość na otoczenie prawa sprawia, iż mechanizm opierający się na wartości rynkowej winien być stosownie zabezpieczony. Oznacza to, iż niezbędne są środki ochrony, które oznaczają zawężenie zastosowania zasady autonomii woli stron.

Dlatego też za konieczne, a więc proporcjonalne, uważa się prawo ustawodawcy do ingerencji w ten mechanizm. Pamiętać jednak należy, że czym



innym jest konieczność tej ingerencji, a czym innym zachowanie właściwej proporcji tej ingerencji.

Pierwsza z sytuacji odnosi się do tych regulacji, w których na mocy postanowień ustawy określone podmioty uzyskują prawo, którego treścią jest żądanie przeniesienia prawa własności. Wobec tego odbywa się to nawet wbrew woli dotychczasowego właściciela. Interwencja ta najczęściej odnosi się do tych sytuacji, gdy przedmiotem własności są lokale mieszkalne. Będą to więc te regulacje, które na jednostki samorządu terytorialnego, jak i spółdzielnie mieszkaniowe nałożyły obowiązek przeniesienia lub przekształcenia prawa w interesie lokatorów.

O ile, co do zasady, tego typu ingerencji Trybunał Konstytucyjny nie ocenił jako niekonstytucyjną, to szczególnej krytyce poddał sposób ustalania wartości, jaka winna być w tej sytuacji wypłacona właścicielowi. Jak to już zostało wskazane, wartość ta winna być wartością rynkową skorygowaną w oparciu o zasadę proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powtarzał, iż wartość ta nie może być określana w sposób sztywny, lecz w sposób elastyczny. Nie oznacza to bynajmniej, iż niedopuszczalne jest wprowadzenie przez ustawodawcę wartości progowych w postaci wartości maksymalnej. Także uniemożliwienie kształtowania wartości poniżej wartości uznanej za minimalną winno być dopuszczalne, jeżeli taka byłaby wola stron umowy (preferencja dla członków spółdzielni mieszkaniowych występujących z żądaniem przekształcenia prawa).

Nie wydaje się nieuzasadnione przyjęcie tezy, iż Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne zastosowanie zasady ekwiwalentności świadczeń. Wobec tego powstaje pytanie na czym polega zastosowanie zasady proporcjonalności, skoro wartość świadczenia w rezultacie odpowiada wartości rynkowej. Otóż ograniczenia sprowadzają się do innych, istotnych elementów tego mechanizmu, jakimi są: dostęp do pomocy publicznej, wydłużenie terminu zapłaty, a przede wszystkim ewolucyjne dochodzenie do wysokości czynszu odpowiadającego wartości rynkowej (kontekst czasu). Przy czym tego typu zabezpieczenia winny być proporcjonalne, a za nieproporcjonalne należy uznać je wtedy, gdy nie pozwalają właścicielowi na odbudowanie jego stanu własności. W szczególności za nieproporcjonalne należy traktować takie mechanizmy, jak rozłożenie spłaty na zbyt długi okres, nieadekwatne oprocentowanie lub zastosowanie podwyżek wyłącznie na podstawie i ponad wskaźnik inflacji. Tego typu instrumenty powodują bowiem powstanie, po stronie



podmiotu na rzecz którego zostały zastosowane, niczym nieuzasadnionej korzyści.

Ta funkcja proporcjonalności znajduje swoje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Nie zmienia tego fakt, że własność i inne prawa majątkowe pełnią nie tylko funkcję zabezpieczającą prawa człowieka, lecz także funkcję gospodarczą. Szczególną wartość gospodarczą własności prywatnej eksponuje ustawa zasadnicza, traktując tę formę własności jako fundament gospodarki. Jak trafnie zauważa się w doktrynie, z zasady sprawiedliwości społecznej wynika obowiązek oddziaływania państwa na procesy gospodarcze, które nie powinny być kształtowane wyłącznie przez samoregulujące mechanizmy rynkowe<sup>60</sup>.

Powstaje więc pytanie, jaki organ powinien zostać upoważniony do rozstrzygania sporów powstających na tle stosowania zasady proporcjonalności. Wydaje się, iż powiązanie tej zasady z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, wskazuje, iż powinien to być sąd<sup>61</sup>. Przekazanie sądom uprawnień w tym zakresie oznaczałoby odejście od wyznaczania przez ustawodawcę ścisłych kryteriów materialno-prawnych na rzecz gwarancji proceduralnych. Rozwiązania te winny zabezpieczać interesy słabszej strony stosunków prawnych. Stosowanie przez sądy zasady proporcjonalności może odegrać także ważną rolę, jako kryterium oceny warunków umowy, w tym wysokości świadczenia, tak by postanowienia te nie były wyznaczane arbitralnie z wykorzystaniem dominującej pozycji na rynku. Chodzi więc o wykładnię tych postanowień prawa cywilnego, których *ratio legis* jest ochrona określonej kategorii podmiotów,<sup>62</sup> co wydaje się iż nie wymaga istotnej zmiany prawa, gdyż wykładnia ta miałaby oparcie w koncepcji wykładni zgodnej z konstytucją.

Reasumując, zasada sprawiedliwości jest celem, a środkiem realizacji tego celu jest zasada równości, a także zasada proporcjonalności. Jeżeli nawet uzasadnione jest nierówne traktowanie, to zapewnienie odmiennej ochrony prawa własności wobec innego typu prawa majątkowego powinno pozostawać w proporcji do usprawiedliwionych różnic.

---

<sup>60</sup> K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4, s. 17.

<sup>61</sup> Por. K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 265.

<sup>62</sup> Por. K. Osajda, *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa (na przykładzie prawa cywilnego)*, w: red. P. Winczorek, *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Warszawa 2005, s. 273.





Zasada proporcjonalności jako norma optymalizacyjna powinna być rozumiana jako nakaz podnoszenia standardów ochrony prawa własności.

Jednocześnie stosowanie zasady proporcjonalności wymaga uwzględnienia przy ocenie uciążliwości ingerencji poprzednio obowiązujących norm prawnych. Nie oznacza to bynajmniej, by ustawodawca był związany swoimi wcześniejszymi wypowiedziami, lecz by kształtował politykę długofalową w oparciu o spójne założenia<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Za spójną można uznać jedynie taką koncepcję ochrony własności, która ma charakter kompleksowy, powszechny, elastyczny i poddany kognicji niezawisłego sądu.

