

Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych

1. Konstytucyjne przepisy o własności i innych prawach majątkowych

Przepisy Konstytucji z 1997 r. wyznaczające standard ochrony prawa własności mają niejednorodny charakter, zarówno z uwagi na ich usytuowanie w ustawie zasadniczej, jak i sposób sformułowania. Ich katalog tworzą bowiem zarówno przepisy mające postać zasad ustroju, przepisy wyrażające prawa podmiotowe, jak i przepisy stanowiące gwarancje proceduralne realizacji tych pierwszych. Owo „typologiczne zróżnicowanie” analizowanych tutaj przepisów nie ułatwia ich interpretacji¹. Rodzi bowiem wątpliwości co do ich wzajemnej relacji, użytej terminologii, a także ich roli jako wzorca kontroli konstytucyjności norm, zwłaszcza w trybie skargi konstytucyjnej².

Do grupy przepisów – zasad ustrojowych należą przepisy art. 20 i 21 Konstytucji RP (dalej też: Konstytucji lub ustawy zasadniczej), usytuowane w rozdziale I ustawy zasadniczej. Pierwszy z nich czyni własność prywatną jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej, drugi zaś formułuje zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia jako jedną z zasad ustroju państwa (ust. 1) oraz dopuszcza wywłaszczenie tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2). Charakter przepisu gwarancyjnego (zabezpieczającego realizację konstytucyjnego prawa własności) ma art. 46 Konstytucji, stanowiący o przypadku rzeczy („tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”).

Wyraźne ujęcie własności jako publicznego prawa podmiotowego znalazło się natomiast w art. 64 Konstytucji, przyznającym „każdemu” prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia³.

Konstytucyjną gwarancją ochrony własności i innych praw majątkowych objęto także jednostki samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji). W Konstytucji zabrakło natomiast przepisu pozwalającego na odtworzenie stanowiska ustrojodawcy dotyczącego własności publicznej. Ten stan rzeczy wywołuje słuszne uwagi krytyczne⁴ oraz wątpliwości doktryny w kwestii stosunku własności prywatnej (wyrażonej *expressis verbis* w art. 20) oraz własności podmiotów publicznych, a zwłaszcza o zakres przedmiotowy tej pierwszej, o czym niżej.

Przypomnieć należy także, że w czasie dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie było zgody co do słuszności rozdzielania w systematyce Konstytucji przepisów o własności pomiędzy art. 21 i 64 oraz ich wzajemnego stosunku⁵. Także

¹ Por. także E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4, s. 889.

² Wątpliwości doktryny dotyczące właściwie wszystkich elementów konstytucyjnej konstrukcji własności dostrzega i omawia także M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 182.

³ Ujęcie prawa własności w kategoriach prawa podmiotowego było szczególnie postulowane przez doktrynę prawa, zwłaszcza w okresie prac nad nową ustawą zasadniczą, jakkolwiek w projekcie nowej Konstytucji przepis będący odpowiednikiem dzisiejszego art. 64 pojawił się stosunkowo późno. Autorem tej propozycji był J. Ciemniowski, (10 XII 1996 r.), Biuletyn KK ZN, nr XLII, s. 33 i n.

⁴ Por. szerzej R. Ilinicz, *Własność państwowa i jej ochrona w świetle Konstytucji RP*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 60 i n.

⁵ Por. dyskusja na ten temat w KK ZN, Biuletyn KK ZN, nr XLII, s. 33 i n.

w doktrynie wyrażane są poglądy, że nie było to podporządkowane jakiejś spójnej koncepcji teoretycznej⁶, art. 64 zaś nie wnosi do konstytucyjnego unormowania własności żadnych nowych treści, których przy uwzględnieniu zasady równości i proporcjonalności oraz dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) w kwestii ochrony własności nie można było wyprowadzić z art. 21 Konstytucji⁷.

Na rzecz potwierdzenia racjonalności ustawodawcy dublującego w treści Konstytucji przepisy o własności przemawiałoby natomiast przyjęcie, że art. 21 ustawy zasadniczej sformułowany został od strony powinności i obowiązków państwa, zaś art. 64 wyraża konkretne prawa podmiotowe. Tezie o czysto przedmiotowym, obiektywnym ujęciu własności przeczyć ma jednak – jak się podkreśla w literaturze – umieszczenie w ust. 2 art. 21 regulacji instytucji wyłączenia, której nie sposób oderwać od sfery praw podmiotowych jednostki⁸. Jest to przekonujące tym bardziej, że przepis ten nie ma swojego odpowiednika w treści art. 64 Konstytucji. Oznacza to zatem, że ust. 2 art. 21 jest bezpośrednim źródłem prawa do słusznego odszkodowania w przypadku wyłączenia i w tym zakresie jest przepisem bardziej szczegółowym w porównaniu z art. 64 Konstytucji.

Wskazane wyżej problemy interpretacyjne znalazły w znacznej części swoje odzwierciedlenie i odpowiedź w bardzo bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej też: Trybunał lub TK). W kwestii relacji art. 21 i 64 Konstytucji Trybunał wypowiedział się już we wczesnym orzecznictwie. W wyroku z 25 lutego 1999 r. (K 23/98)⁹ stwierdził, że norma wyrażona w art. 21 ust. 1 „należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I konstytucji. [...] Zasady ustrojowe, takie jak ta wyrażona w art. 21 Konstytucji RP, spełniają kluczowe znaczenia w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja RP nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 konstytucji”. Jednocześnie TK przyjmuje, że „unormowanie art. 64 konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, w innych – uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21” (K 2/98, K 23/98).

W konsekwencji przyjętego stanowiska podstawową i samodzielną rolę jako wzorca kontroli konstytucyjności regulacji ingerujących w sferę prawa własności w orzecznictwie TK pełni art. 64 Konstytucji. Nie budzi jednak wątpliwości, że naruszenie norm bardziej szczegółowych wyrażonych w tym przepisie oznacza naruszenie także ogólniejszego art. 21 ust. 1¹⁰. Niemniej o ile ten ostatni przepis może stanowić wzorzec kontroli abstrakcyjnej, o tyle nie może być – zdaniem TK – bezpośrednią podstawą prawną roszczeń osób fizycznych i innych podmiotów prawa prywatnego¹¹, w tym samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Niekiedy jednak skarżący odwołują się do art. 21 ust. 1 Konstytucji dla wzmocnienia swojej argumentacji¹². Wyłączenie powyższe nie dotyczy jednak, jak powiedziano, ust. 2 art. 21, który może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej odnośnie do prawa do „słusznego” odszkodowania w przypadku wyłączenia.

⁶ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, uwagi do art. 21, t. III, Warszawa 2003, s. 4.

⁷ B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 28.

⁸ Tak L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 21, s. 5 oraz uwagi do art. 64, s. 6; B. Banaszkiwicz, *op. cit.*, s. 28.

⁹ Por. także wyrok z 12 stycznia 1999 r., P 2/98.

¹⁰ Tak TK w wyroku z 30 października 2001 r., K 33/00.

¹¹ Por. M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006, s. 63, a także A. Wołoszczak, *Gwarancje własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego”, nr 2/2011, s. 59.

¹² Podkreśla to TK w wyroku z 22 maja 2007 r., SK 36/06.

Wydaje się, że art. 21 Konstytucji można potraktować jako bardziej ogólny wyraz unormowania zawartego w art. 64, zaś zamieszczenie go w rozdziale I Konstytucji można tłumaczyć dążeniem do podkreślenia znaczenia ochrony prawa własności¹³. Podobnie należy interpretować także art. 20 Konstytucji, tj. przede wszystkim „jako normę programową nakazującą wycofanie się państwa ze sfery gospodarczej”¹⁴. Przepis art. 64 wprowadzony został natomiast do Konstytucji z intencją zapewnienia podmiotowi prawa własności możliwości stosowania wszelkich konstytucyjnych procedur służących jego ochronie oraz zaakcentowania ewolucji oraz zmiany jakościowej polskich unormowań w sferze własnościowej. Nie jest on zatem zbędnym powtórzeniem art. 21 ust. 1 Konstytucji, o czym świadczą także różnice zakresu podmiotowego wskazanych przepisów. O ile bowiem art. 21 ust. 1 obejmuje zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne¹⁵, o tyle przepis art. 64 nie jest właściwym wzorcem kontroli w sprawach dotyczących mienia komunalnego (a tym bardziej państwowego), a może być odnoszony wyłącznie do prawa własności przysługującego osobom fizycznym i innym podmiotom prawa prywatnego¹⁶. Odnotować należy jednak pogląd przeciwny, który – powołując się na wykładnię systemową (art. 21 jako kontynuacja art. 20) oraz powiązanie ochrony własności z prawem dziedziczenia oraz wywłaszczeniem – odnosi art. 21 Konstytucji wyłącznie do własności prywatnej¹⁷. Jest to dyskusyjne nie tylko z uwagi na miejsce art. 21 w systematyce Konstytucji, ale także ze względu na wątpliwości dotyczące znaczenia terminu „własność prywatna” w art. 20 Konstytucji. W tej kwestii orzecznictwo TK nie jest w pełni konsekwentne, a doktryna jest wyraźnie podzielona¹⁸. Niemniej należy odnotować pogląd TK wyrażony w jednym z orzeczeń, iż własnością prywatną jest także ta część własności komunalnej, która nie służy bezpośrednio użytkowi publicznemu¹⁹.

Bardziej dyskusyjne jest natomiast określenie zakresu przedmiotowego art. 21 Konstytucji. We wcześniejszym orzecznictwie TK stał wyraźnie na stanowisku²⁰, że „art. 21 nie przewiduje ochrony praw majątkowych innych niż własność”, natomiast objęcie ochroną konstytucyjną wszystkich praw majątkowych wynika z art. 64 ust. 1 i 2²¹. W nowszym orzecznictwie stanowisko to potwierdził także w wyroku z 24 kwietnia 2007 r. (SK 49/05) dotyczącym przedwojennych obligacji Skarbu Państwa. Odnosząc się do adekwatnych

¹³ Taki pogląd wyraził np. A. Mączyński, wskazując, że unormowanie problematyki własności w dwóch przepisach nie jest jedynym przykładem unormowania tej samej problematyki w kilku przepisach. To samo dotyczy np. problematyki pracy i rodziny, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie 17 X 2002*, Warszawa 2002, s. 128. Por. także A. Wołoszczak, *op. cit.*, s. 59.

¹⁴ Tak M. Bednarek, *op. cit.*, s. 193.

¹⁵ Tak też P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 34, a także L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 21, s. 9.

¹⁶ Tak np. wyrok z 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98). Szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 93 i n. oraz 105 i n., a także *eadem*, *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 129–131. Por. też M. Bednarek, *op. cit.*, s. 207.

¹⁷ Tak W. Sokolewicz, *Kilka uwag o gwarancjach prawa własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 59–60, a także B. Banaszekiewicz, *op. cit.*, s. 52–53.

¹⁸ W kwestii wątpliwości odnośnie do jej rozumienia w Konstytucji RP por. także uwagi M. Bednarek, której zdaniem własność prywatna „obejmuje wszelką własność, łącznie z własnością państwową i komunalną, w tym własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego”, *op. cit.*, s. 192–193 oraz *eadem*, *Mienie. Komentarz do art. 44–55 k.c.*, Zakamycze 1997, s. 40.

¹⁹ Wyrok z 21 marca 2000 r. (K 14/99). Tak również L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 20, s. 10.

²⁰ Zdaniem M. Bednarek orzecznictwo TK nie potwierdza jednoznacznie jego stanowiska w kwestii wąskiego pojęcia własności w art. 21 ust. 1, *op. cit.*, s. 210.

²¹ Por. np. wyrok K 23/98 oraz P 2/98, a także nieco inaczej w wyroku z 21 marca 2000 r., K 14/99.

wzorców kontroli w tej sprawie, podkreślił, że za taki nie można uznać art. 21 Konstytucji, ponieważ statuuje on ochronę własności i prawa dziedziczenia. „Tymczasem w niniejszej sprawie przedmiotem analizy są akty normatywne dotyczące praw majątkowych, które z uwagi na swój charakter (naturę) nie mogą być uznane za mieszczące się w ramach pojęcia własności w znaczeniu art. 21 Konstytucji”. Chodziło bowiem o wierzytelności pieniężne inkorporowane w papierach wartościowych²².

Jednocześnie jednak znaleźć można wypowiedzi TK odwołujące się do szerokiego, konstytucyjnego pojmowania własności w art. 21 ust. 2 Konstytucji²³. W wyroku z 13 grudnia 2012 r. (P 12/11) TK wyraził pogląd, iż „Pojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji musi być rozumiane w sposób autonomiczny. Wykracza ono poza cywilnoprawne ujęcie własności, stanowiąc synonim całokształtu praw majątkowych”²⁴. W charakterze argumentu przemawiającego na rzecz tego poglądu w uzasadnieniu przywołanego wyroku TK powołał się także na treść art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz. Nadaje on pojęciu własności szerokie znaczenie, mające charakter autonomiczny i niezależny w stosunku do pojęć i typologii prawa krajowego. Trybunał strasburski od dawna stoi bowiem na stanowisku, że niektóre – inne niż własność – prawa i korzyści majątkowe mogą być również uznane za mienie w rozumieniu art. 1. Warunkiem jednak jest wykazanie przesłanki posiadania wartości ekonomicznej przez dane prawo lub interes, a także wyłączności korzystania z tego prawa²⁵. Ochrona konwencyjna rozciąga się ponadto nie tylko na prawo własności definitywnie nabyte, ale także na ekspektatywę prawa własności, ukształtowaną przez prawo krajowe²⁶.

Pogląd o zasadności szerokiego rozumienia pojęcia własności (własności konstytucyjnej, obejmującej nie tylko prawo własności w znaczeniu prawa cywilnego) jest szeroko reprezentowany w doktrynie²⁷. Przeciwnicy tego stanowiska wskazują natomiast na nieracjonalność nadawania pojęciu własności różnego znaczenia w obrębie poszczególnych przepisów konstytucyjnych²⁸. Niemniej przyjęcie, że art. 21 ust. 1 posługuje się wąskim

²² Podobnie w wyroku z 15 grudnia 2004 r. (K 2/04) stwierdził, że art. 21 Konstytucji „nie ma – jako dotyczący na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. wprost własności – bezpośredniego i pełnego zastosowania do specyficznego prawa majątkowego o charakterze publicznoprawnym, jakim jest prawo zaliczenia (zważywszy także jego funkcję „pomocową” w stosunku do Zabużan)”.

²³ Na brak jednolitości poglądów TK co do zakresu art. 21 i 64 Konstytucji wskazuje także K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 204.

²⁴ Tak również we wcześniejszym wyroku z 3 kwietnia 2008 r., K 6/05.

²⁵ Por. szerzej A. Wróbel, *Komentarz do art. 1 Protokołu nr 1*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, tom II. *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 481.

²⁶ W konsekwencji ETPCz za własność uznaje zarówno prawa rzeczowe, prawa osobiste oraz prawa na dobrach niematerialnych o charakterze intelektualnym, por. szerzej zwłaszcza A. Wróbel, *op. cit.*, s. 485 i n., a także I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 72 i n.

²⁷ W literaturze taki pogląd przyjmują m.in. M. Bednarek, *Mienie...*, s. 28 oraz *eadem*, *Prawo do mieszkania...*, s. 203. F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przeegląd Sądowy” 1998, nr 5, s. 29; E. Łętowska, *Wpływ konstytucji na prawo cywilne*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 128, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 34 i n. Tak też T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie TK*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 111–112. W nowszej literaturze pogląd ten przyjmuje także K. Zaradkiewicz, jednak z tym zastrzeżeniem, że: „Własność w rozumieniu art. 21 Konstytucji nie stanowi [...] odpowiednika, ani nie «pochłania» jakichkolwiek praw podmiotowych w rozumieniu prawa cywilnego czy innych gałęzi. Natomiast jej przedmiotem są określonego kształtu instytucje ustawowe”. W konsekwencji za nieaktualną Autor uznaje tezę, iż własność w znaczeniu konstytucyjnym należy utożsamiać z mieniem, *op. cit.*, s. 208–209.

²⁸ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 64, s. 8; Z. Radwański, *Systemowe pojęcie własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 i art. 64 Konstytucji)*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej*

pojęciem własności (art. 140 Kodeksu cywilnego; dalej: k.c.) oznaczałoby, że ust. 2 tego przepisu – nie mając swojego odpowiednika w art. 64 – musiałby być rozumiany jako odnoszący się wyłącznie do własności w sensie cywilistycznym. W konsekwencji jedynie odjęcie prawa własności, a nie również innego prawa majątkowego, dawałoby podstawę do „słusznego odszkodowania”. Tej tezy nie potwierdza natomiast orzecznictwo TK w kwestii pojęcia i zakresu wywłaszczenia²⁹, o czym niżej.

2. Zakres podmiotowy prawa do własności (innych praw majątkowych) w świetle art. 64 Konstytucji RP

Podmiotem zobowiązanym z tytułu gwarancji wyrażonej w art. 64 Konstytucji (zwłaszcza ust. 2) są władze publiczne³⁰, w tym ustawodawca, którego obowiązkiem jest ustanowienie regulacji prawnych zabezpieczających efektywną ochronę prawa własności (innych praw majątkowych) także przed ingerencjami ze strony podmiotów niepublicznych. Trudno zatem mówić o horyzontalnym działaniu tego przepisu, ponieważ obowiązki podmiotów prywatnych do nieingerowania w sferę wolności majątkowej innych podmiotów zostały unormowane w ustawodawstwie zwykłym.

Podmioty uprawnione z tytułu art. 64 określone zostały natomiast szeroko, gwarancję prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia przyznano bowiem „każdemu”³¹, obejmując ochroną tego przepisu nie tylko osoby fizyczne (obywatele RP, cudzoziemcy, bezpaństwowcy), ale także własność grupową. W Konstytucji RP przyjęto zatem standard ochrony przewidziany w EKPCz, obejmujący „każdą osobę”³², a nadto nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne, jeśli nie mają charakteru państwowego³³. Z ochrony przewidzianej w art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPCz nie korzysta natomiast własność publiczna, jakkolwiek uznanie danego podmiotu za podmiot prawa własności w świetle tego przepisu następuje przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy³⁴.

Szerokiemu zakresowi podmiotowemu art. 64 nie przeczy jego miejsce w systematyce Konstytucji, tj. w rozdziale poświęconym prawom jednostki, czemu TK dawał wyraz w dotychczasowym orzecznictwie³⁵. Konstytucyjne określenie „każdy” obejmuje zatem osoby prawne prawa prywatnego, do których Trybunał zaliczył m.in. spółki prawa handlowego czy spółdzielnie, w tym spółdzielnie mieszkaniowe. W odniesieniu do tych ostatnich wielokrotnie podkreślał, że „spółdzielnia mieszkaniowa, jako osoba prawna korzysta z wolności i praw gwarantowanych przez Konstytucję, a zwłaszcza z ochrony własności (art. 64 Konstytucji). Należy zauważyć, że majątek spółdzielni jest przedmiotem własności prywatnej”. W konsekwencji uznaje, że „ochrona własności spółdzielczej w stosunku do osób trzecich

Polskiej, Warszawa 2010, s. 47–48, a także A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 141.-

²⁹ Zwraca na to uwagę także E. Łętowska, *Własność i jej ochrona...*, s. 895.

³⁰ W wyroku z 17 marca 2008 r. (K 32/05) TK podkreślił: „Adresatami obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji są władze publiczne”.

³¹ Por. także rozważania M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 206–207.

³² W stosunku do cudzoziemców zostało to wzmocnione dodatkowo wyrażonym w art. 14 EKPCz oraz w Protokole nr 12 zakazem dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, a więc także obywatelstwa, por. też M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 57.

³³ C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 26

³⁴ Co do pewnych wątpliwości w kontekście sprawy *Świętych Monasterów przeciwko Grecji* (1994) zob. np. C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, [w:] T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Toruń 1996, s. 211

³⁵ Por. wyrok z 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, a także wyrok z 29 maja 2001 r., K 5/01.

i państwa (tzn. ochrona «na zewnątrz») jest taka sama, jak ochrona innych postaci własności prywatnej. Konstytucja nie dokonuje zaś zróżnicowania statusu i przyznawanej ochrony w zależności od tego, czy własność należy do osoby fizycznej czy osoby prawnej³⁶.

Zdaniem TK o szerokim ujęciu strony podmiotowej gwarancji prawa własności z art. 64 Konstytucji świadczy także zawarte w nim sformułowanie o „równej dla wszystkich ochronie własności i innych praw majątkowych” (K 5/01).

Z ochrony przewidzianej w art. 64 Konstytucji nie korzysta natomiast – jak wspomniano – własność osób prawnych prawa publicznego, w tym zwłaszcza przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego³⁷. W odniesieniu do tej ostatniej TK wyraził, słuszny moim zdaniem, pogląd, iż przepis art. 64 nie jest właściwym wzorcem kontroli w sprawach dotyczących mienia komunalnego, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego nie mogą korzystać z praw i wolności w znaczeniu „praw człowieka”³⁸. Niemniej korzystają z wyrażonej w art. 165 Konstytucji gwarancji ochrony prawa własności i innych praw majątkowych ujętej jako prawo podmiotowe³⁹.

3. Treść konstytucyjnej gwarancji „prawa do własności”

Niezależnie od formuły użytej w art. 64 Konstytucji „prawo do...”⁴⁰ przepis ten wyraża bez wątpienia prawo wolnościowe, gwarantujące jednostce pewną sferę autonomii, w obrębie której państwo nie może ingerować lub może ingerować tylko w ograniczonym zakresie⁴¹. Podkreśla to TK, stwierdzając, że z art. 64 wynika publiczne prawo podmiotowe, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim⁴², a odpowiadającym jej obowiązkiem negatywnym ustawodawcy jest powstrzymanie się „od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”⁴³.

Z konstytucyjnej gwarancji własności wynikają jednak również pozytywne obowiązki państwa, tj. stworzenie dokładnych reguł prawno-instytucjonalnych funkcjonowania stosunków majątkowych poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności oraz określenie jego granic (K 2/98 i K 23/98), zaś na płaszczyźnie proceduralnej ustanowienie procedur i środków prawnych zapewniających ochronę własności i innych praw majątkowych⁴⁴.

W przypadku prawa własności uzasadnione jest zatem posługiwanie się terminem „prawo-instytucja”, odnoszonym do tych praw, które zapewniają ochronę przed ingerencją w sytuację prawne jednostki, ukształtowane na gruncie norm prawa prywatnego⁴⁵. Podkreślić jednak trzeba, że inny charakter mają prawa podmiotowe rozpatrywane na gruncie przepisów konstytucyjnych, a inny charakter mają te same prawa skonkretyzowane w aktach

³⁶ Por. np. wyrok z 17 grudnia 2008 r., P 16/08, a także K 23/98.

³⁷ Odosobniony jest natomiast pogląd, że przepis art. 64 chroni wszystkie postaci własności, a więc gwarantuje ochronę każdemu podmiotowi – prywatnemu i publicznemu, a więc Skarbowi Państwa, przedsiębiorstwu państwowemu, jednostce samorządu terytorialnego, tak P. Winczorek, *op. cit.*, Warszawa 2000, s. 87.

³⁸ Wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

³⁹ Wyrok K 8/98 (K 33/00), a także z 20 lutego 2002 r., K 39/00.

⁴⁰ Co do dyskusji w KK ZN dotyczącej zasadności użycia w art. 64 ust. 1 formuły „prawo do własności”, por. szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 81–82.

⁴¹ Por. też A. Wołoszczak, *op. cit.*, s. 58.

⁴² Wyrok z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, a także wyrok SK 36/06.

⁴³ Por. wyroki w sprawach SK 4/05, SK 4/06, SK 51/05, P 14/06, P 35/05.

⁴⁴ Wyroki w sprawach SK 4/05, P 35/05.

⁴⁵ Por. szerzej na ten temat K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 22–23, a także M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 183–184.

niższego rzędu⁴⁶, np. w Kodeksie cywilnym. Akcentuje to także TK, wskazując, że własność i inne prawa majątkowe, a także instytucja dziedziczenia, uregulowane w przepisach prawa prywatnego, stanowią formę korzystania przez jednostkę z określonego w art. 64 prawa konstytucyjnego, ale nie są tożsame z tym prawem. Przede wszystkim zasadniczo odmienna jest funkcja przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa własności od funkcji przepisów prawa cywilnego. Te pierwsze bowiem działają w stosunkach jednostka–państwo, zakazując arbitralnego pozbawienia przez państwo prawa własności oraz kształtują granice władczej ingerencji władzy publicznej w sytuację podmiotu prawa własności (innych praw majątkowych)⁴⁷. Niemniej – jak podkreśla się w literaturze – „punktem wyjścia dla wyznaczenia zakresu konstytucyjnego pojęcia własności muszą być atrybuty, jakie tradycja nadaje instytucji własności jako prawa podmiotowego”⁴⁸, a więc: „bezwzględny charakter prawa – skuteczność *erga omnes*, wyłączność władztwa właściciela, jego prawo do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalność, nieograniczoność w czasie, pierwotna elastyczność”⁴⁹.

Specyfika konstytucyjnej ochrony prawa własności jako publicznego prawa podmiotowego wynika także z faktu, że ma ona nie tylko aspekt zachowawczy, sprowadzający się do ochrony uprawnień majątkowych już przynależnych danemu podmiotowi, ale wyznacza także zdolność do nabywania dóbr majątkowych (aspekt instytucjonalny). W tym znaczeniu prawo do własności przysługuje każdemu, choćby nie miał aktualnie żadnych praw majątkowych⁵⁰. Ochrona przewidziana w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przysługuje każdemu, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty⁵¹. Pozwala to zaliczyć prawo do własności do konstytucyjnych praw podmiotowych o charakterze powszechnym⁵². Z drugiej jednak strony, co wyraźnie podkreśla TK, Konstytucja nie gwarantuje „prawa do nabycia własności”⁵³. W ślad za orzecznictwem ETPCz⁵⁴ przyjmuje, że art. 64 chroni własność istniejącą (zarówno w postaci własności *sensu stricto*, jak i innych praw majątkowych), nie zaś nadzieję czy przypuszczenie, że dany podmiot stanie się w przyszłości podmiotem własności lub innego prawa majątkowego, „na skutek uchwalenia w przyszłości jakiejś ustawy, korzystnej dla ewentualnych beneficjentów”. Ochrona przewidziana w art. 64 Konstytucji nie rozciąga się zatem „na etap poprzedzający samo istnienie własności” (K 5/03). Podobnie Trybunał strasburski wymaga każdorazowo udowodnienia istnienia danego prawa, tj. wykazania, że daje się ono zdefiniować i można z nim powiązać konkretne uprawnienia i obowiązki⁵⁵, zaś dany tytuł prawny rzeczywiście przysługuje skarżącemu⁵⁶.

Polski TK stanowisko to wyraził i uzasadnił przy okazji oceny regulacji ustawowych przyznających określonym kategoriom podmiotów roszczenia o uzyskanie tytułu własności

⁴⁶ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 23.

⁴⁷ Tak TK w wyroku z 8 października 2007 r., K 20/07.

⁴⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 64, s. 8.

⁴⁹ B. Banaszkiwicz, *op. cit.*, s. 17.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 31.

⁵¹ Por. wyrok K 23/00 oraz wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

⁵² Wyrok SK 36/06.

⁵³ Por. także K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 210.

⁵⁴ Por. np. orzeczenie *Marckx v. Belgia*, 1979 r. oraz *Sporrong and Lönnroth v. Szwecja*, 1982 r.

⁵⁵ C. Mik, *Prawo własności...*, s. 25, por. także E. Łętowska, *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992, s. 155–156.

⁵⁶ Por. szczegółowe omówienie tych przesłanek wraz z bogatym orzecznictwem ETPCz I. Nakielska, *op. cit.*, s. 99 i n., a także I. Lach, *Przedmiot ochrony prawa do własności w ujęciu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze”, z. 3–4, Warszawa 2001, s. 9 i n., a także tej Autorki, *Europejskie aspekty prawa własności*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 279, a także A. Wróbel, *op. cit.*, s. 484.

do lokalu przez dotychczasowego najemcę/lokatora⁵⁷; o uwłaszczenie spółdzielców na majątku spółdzielni mieszkaniowej⁵⁸; czy o wzmocnienie tytułu prawnego do władania lokalem kosztem prawa własności przysługującego właścicielowi lokalu (zobowiązanie spółdzielni mieszkaniowej do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu⁵⁹). W powyższych sprawach Trybunał konsekwentnie wyrażał pogląd, iż „Konstytucja gwarantuje m.in. wolność nabywania własności, nie gwarantuje natomiast prawa do uzyskania własności, które mogłoby stanowić podstawę do wysuwania roszczeń dotyczących nabycia określonych składników majątkowych od innych podmiotów” (K 51/05)⁶⁰. Prawo własności obejmuje bowiem także uprawnienie do swobodnego kształtowania stosunków prawnych dotyczących danej rzeczy oraz zbywania tej rzeczy na zasadach określonych w sposób wolny od ingerencji podmiotów trzecich (tamże).

Podstawy do „roszczenia o nabycie własności bez uwzględnienia praw obecnego właściciela” TK nie upatruje także w art. 75 ust. 1 Konstytucji, który – jego zdaniem – nie kreuje roszczenia o nabycie prawa własności zajmowanego mieszkania⁶¹ ani też w art. 64 interpretowanym łącznie z art. 20 Konstytucji, odwołującym się wprost do kategorii „własności prywatnej”⁶². Nie sposób bowiem przyjąć, że upowszechnianie czy wzmacnianie własności prywatnej miałyby następować kosztem własności innych, a zwłaszcza podmiotów prawa prywatnego wbrew ich woli.

4. Znaczenie konstytucjonalizacji innych niż własność praw majątkowych

Przepis art. 64 Konstytucji nie posługuje się, jak już wspomniano, ogólnym pojęciem własności w znaczeniu mienia, lecz wyodrębnia – jak wskazuje TK – trzy normy dotyczące ochrony prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia⁶³. Intencją ustrojodawcy było zatem wyraźnie objęcie ochroną konstytucyjną szerokiego katalogu praw majątkowych⁶⁴. Niemniej, poza prawem dziedziczenia „inne prawa majątkowe” zostały ujęte zbiorczo, natomiast określenie ich katalogu oraz treści pozostawione zostało ustawodawcy zwyklemu. W świetle art. 64 ust. 1 i 2 ustanowienie i ochrona praw majątkowych jest obowiązkiem ustawodawcy.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zakres przedmiotowy art. 64 ust. 3 Konstytucji nie obejmuje innych niż własność praw majątkowych⁶⁵. Nie oznacza to jednak, że pozbawiono je ochrony konstytucyjnej (w aspekcie negatywnym i pozytywnym), ponieważ ich ograniczenia muszą się mieścić w ogólnej formule art. 31 ust. 3 Konstytucji wraz ze wszystkimi określonymi w tym przepisie przesłankami (K 20/07)⁶⁶, w tym także zakazem ingerencji w istotę danego prawa⁶⁷.

Warunkiem ochrony przewidzianej w art. 64 jest jednak przyjęcie, że w konkretnym przypadku mamy do czynienia z „innym prawem majątkowym” w rozumieniu konstytucyjnym⁶⁸.

⁵⁷ Wyrok K 51/05.

⁵⁸ Por. wyrok z 20 kwietnia 2005 r., K 42/02.

⁵⁹ Wyrok P 16/08.

⁶⁰ Por. także obszerne rozważania i krytyczne uwagi nt. nurtu „socjalno-uwłaszczeniowego” w ustawodawstwie, M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 284 i n.

⁶¹ Por. wyroki K 42/02, K 5/01 oraz P 16/08.

⁶² Por. wyrok K 5/01.

⁶³ Wyrok K 23/98.

⁶⁴ Tak też M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 211.

⁶⁵ Fakt ten podkreśla się także w orzecznictwie TK, por. wyroki K 23/98, P 11/98, K 42/02.

⁶⁶ Dopuszczalność zastosowania art. 64 ust. 3 także do innych niż własność *sensu stricto* praw majątkowych dostrzega natomiast M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 214.

⁶⁷ Tak TK w wyroku z 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05.

⁶⁸ Wyrok z 23 maja 2006 r., SK 51/05.

Jak podkreśla TK, „inne prawa majątkowe” stanowią „jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym rozumieniu tego pojęcia), wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego”⁶⁹. Gwarancją konstytucyjną są więc objęte prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy, a więc zarówno tzw. publiczne prawa majątkowe⁷⁰, jak i prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych⁷¹. Stosownie do tego w dotychczasowym orzecznictwie za „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 2 TK uznawano zarówno prawa majątkowe o charakterze bezwzględnym (np. własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu⁷² czy użytkowanie wieczyste⁷³), jak i prawa o charakterze obligacyjnym⁷⁴. W obrębie tej drugiej kategorii gwarancją tego przepisu objął między innymi prawo najmu lokalu mieszkalnego⁷⁵, zastrzegając jednak wielokrotnie, że obowiązująca Konstytucja nie daje podstaw do wyodrębniania „prawa do mieszkania”⁷⁶. Natomiast – jak podkreśla – „ochrona lokatorów, w świetle art. 75 ust. 2 i art. 76 Konstytucji, obejmuje wszystkie osoby fizyczne zajmujące lokale mieszkalne na podstawie tytułu innego niż własność”⁷⁷. Wszystkim postaciom tych praw, będących prawami majątkowymi, zapewniona jest także ochrona przewidziana przez art. 64 ust. 2 Konstytucji⁷⁸.

Gwarancją art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w orzecznictwie TK objęto także rozmaite kategorie roszczeń odszkodowawczych, zapewniające ochronę kompensacyjną w sytuacji, gdy ze względów faktycznych lub prawnych nie jest możliwe przywrócenie (restrytucja) stanu pierwotnego (SK 51/05). Wymienić tutaj należy: odszkodowanie za nieruchomości wywłaszczone na podstawie tzw. dekretu warszawskiego, które uznał wręcz za „swoisty surogat własności”, „odszkodowanie i zadośćuczynienie, o których mowa w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego”⁸⁰, odszkodowanie za bezzasadne zwolnienie z pracy⁸¹; odszkodowanie dla właściciela lokalu, w którym zamieszkuje osoba

⁶⁹ Wyrok z 16 czerwca 2009 r., SK 42/08.

⁷⁰ Wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

⁷¹ Wyrok z 24 lutego 2009 r., SK 34/07.

⁷² Por. np. wyrok z 29 czerwca 2001 r., K 23/00; z 20 listopada 2001 r., SK 19/01; czy z 20 kwietnia 2005 r., K 42/02.

⁷³ „W polskim prawie użytkowanie wieczyste zostało unormowane jako prawo rzeczowe o charakterze pośrednim, usytuowane między własnością jako najsilniejszym prawem rzeczowym a ograniczonymi prawami rzeczowymi (użytkowanie, służebności i inne)”, wyrok z 20 lutego 2002 r., K 39/00.

⁷⁴ Szerzej E. Łętowska, *Własność i jej ochrona...*, s. 897.

⁷⁵ Np. wyrok z 12 stycznia 2000 r. P 11/98 w związku z ochroną praw lokatorów; wyrok z 2 czerwca 1999 r., K 34/98 odnośnie do zarządzenia przymusowego przekwaterowania byłego najemcy bez uprzedniego prawomocnego wyroku sądowego oraz wyrok z 17 marca 2008 r., K 32/05 w związku z trybem opróżnienia lokalu należącego do WAM wynajmowanego na podstawie innego tytułu prawnego niż decyzja administracyjna), a także wyrok z 3 października 2000 r. (K 33/99) uznający za prawo majątkowe prawo najemcy do zwrotu kaucji mieszkaniowej w wysokości odpowiadającej jej początkowej wartości.

⁷⁶ Tak np. w wyroku z 17 marca 2008 r. (K 32/05). Inaczej M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 231 i n.

⁷⁷ Charakter „innych praw majątkowych” mają także dożywocie, użyczenie czy służebność mieszkania.

⁷⁸ Por. wyrok z 17 maja 2006 r. (K 33/05), stanowiący kolejną wypowiedź TK w kwestii prawnej ochrony lokatorów, w szczególności w związku z ustawowymi ograniczeniami podwyżek czynszów za korzystanie z lokali. W świetle tego stanowiska za niezasadne należy uznać odmowę uznania za „inne prawo majątkowe” lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego (wyrok SK 19/01). Tak również M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 211.

⁷⁹ Wyrok z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09.

⁸⁰ Wyrok z 1 marca 2011 r., P 21/09.

⁸¹ Wyrok z 27 listopada 2007 r. (SK 18/05), w którym za niezgodne z art. 64 ust. 2 TK uznał wyłączenie dochodzenia niektórych roszczeń obligacyjnych w kodeksie pracy.

eksmitowana, której gmina wbrew obowiązkowi nie przydzieliła lokalu⁸². W tym ostatnim przypadku TK uznał, że istnieją argumenty przemawiające za „traktowaniem nadmiernych ograniczeń roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności jako nieuprawnionej konstytucyjnie ingerencji w ochronę prawną samej własności” i jej istoty, o czym niżej⁸³.

Ochronę art. 64 ust. 1 i 2 TK odniósł także do roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości⁸⁴, prawa do zwrotu kosztów podróży do miejsca przesłuchania⁸⁵; roszczenia o dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 k.c. w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r., wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa⁸⁶; roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia⁸⁷ czy wierzytelność przysługującą podatnikowi wobec organu podatkowego z tytułu oprocentowania kwoty nienależnie zaliczonej na poczet odsetek za zwłokę⁸⁸. W kontekście art. 64 ust. 1 i 2 Trybunał ocenia także ingerencję w prawo do wynagrodzenia, w tym prawo komornika do opłaty egzekucyjnej⁸⁹ czy prawo do wynagrodzenia sędziego w stanie spoczynku⁹⁰.

Za „istniejące” prawo majątkowe w orzecznictwie TK uznaje się także maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia własności, w tym np. nabycia nieruchomości⁹¹.

Gwarancją konstytucyjną art. 64 ust. 1 i 2 objęte są – jak powiedziano – wszelkie prawa majątkowe, w tym tzw. publicznoprawne prawa majątkowe. Za takie w orzecznictwie TK (w ślad zresztą za orzecznictwem strasburskim⁹²) w sprawie dotyczącej tzw. mienia załużańskiego uznano prawo zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Polski. Co więcej, prawo to nie zostało potraktowane wyłącznie jako ekspektatywa prawa własności, ale szczególnie publicznoprawne prawo majątkowe o charakterze socjalnym oraz odszkodowawczym, którego realizacja powinna być zapewniona przez ustawodawstwo⁹³. Nie jest ono jednak tożsame z prawem do odszkodowania z tytułu wywłaszczenia na cel publiczny, wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji⁹⁴.

5. Zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych

Zgodnie z art. 64 ust. 2 ochrona prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia ma być równa dla wszystkich. Przepis ten stanowi uszczegółowienie w zakresie dotyczącym praw majątkowych ogólnej zasady równego traktowania wyrażonej

⁸² Wyrok z 23 maja 2006 r., SK 51/05.

⁸³ Por. także inne przykłady z orzecznictwa TK; E. Łętowska, *Własność i jej ochrona...*, s. 898–899.

⁸⁴ Wyrok z 3 kwietnia 2008 r., K 6/05.

⁸⁵ Wyrok z 22 marca 2011 r., SK 13/08.

⁸⁶ Wyrok z 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05.

⁸⁷ Wyrok z 11 maja 2010 r., SK 50/08.

⁸⁸ Wyrok z 21 lipca 2010 r., SK 21/08.

⁸⁹ Jednak – jak stwierdził w wyroku z 13 grudnia 2011 r. (SK 44/09) – z ochrony tej nie wynika obowiązek ustawodawcy zagwarantowania komornikowi otrzymania świadczenia w każdej prowadzonej sprawie egzekucyjnej. Oczekiwanie w tym wypadku dochodu na określonym poziomie nie podlega ochronie konstytucyjnej (wyrok z 20 listopada 2012 r., SK 34/09).

⁹⁰ Wyrok z 13 lipca 2003 r., SK 42/01.

⁹¹ W wyroku z 8 grudnia 2011 r., P 31/10, za ekspektatywę uznał uprawnienie użytkowników wieczystych, którzy do 31 XII 2002 r. prawidłowo złożyli wnioski o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r. Por. też wyrok z 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, oraz z 12 grudnia 2005 r., SK 20/04.

⁹² Wyrok ETPCz *Broniowski v. Polska* z 22 czerwca 2004 r. w sprawie nr 31443/96.

⁹³ Wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

⁹⁴ Wyrok z 23 października 2012 r., SK 11/12. Por. także wyrok z 16 października 2012 r., K 4/10.

w art. 32 Konstytucji RP (dalej: Konstytucji)⁹⁵. O ile jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał lub TK) wyłączona została dopuszczalność powoływania się w skardze konstytucyjnej na art. 32 Konstytucji jako samoistny wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanego aktu⁹⁶ (dopuszczając zarazem taką możliwość w trybie kontroli abstrakcyjnej), o tyle zasadę równej dla wszystkich ochrony własności (innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia) z art. 64 ust. 2 uznaje nie tylko za rozwinięcie zasady równości, ale odrębne prawo podmiotowe⁹⁷ i dopuszcza powoływanie go w skardze konstytucyjnej. Stanowisko to Trybunał uzasadnia tym, że „równość” w art. 64 ust. 2 Konstytucji (w przeciwieństwie do art. 32) nie ma charakteru abstrakcyjnego, ponieważ „odnosi się do konkretnych, wymienionych w tym przepisie praw i do zapewnienia im równej ochrony prawnej”⁹⁸, a nadto stanowi ich nieodłączny element, bez którego zostałyby pozbawione swojej istoty⁹⁹.

Równość ochrony prawnej odniesiona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zarówno do prawa własności, jak i innych praw majątkowych, w tym prawa dziedziczenia, nie oznacza, że zakres tej ochrony w każdym przypadku jest tożsamy. Po pierwsze, równość dotyczy praw majątkowych należących do tej samej kategorii (K 37/04). Za naruszenie art. 64 ust. 2 może być jednak uznana sytuacja, w której ustawodawca formalnie wyodrębnia określony typ prawa majątkowego, ale „treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza” (K 34/98). W tej materii ustawodawca nie może – jak wielokrotnie powtarzał TK – nadużywać swobody regulacyjnej¹⁰⁰.

Po drugie, w treści omawianego przepisu zostało wyeksponowane prawo własności, a ponadto, jak wspomniano, tylko temu prawu poświęcono regulację art. 64 ust. 3. Oznacza to co do zasady, że „w razie konfliktu pomiędzy prawami majątkowymi różnych typów, konstytucyjnie możliwe i konieczne staje się przyznanie priorytetu prawu własności, jako posiadającemu szczególnie walor i status konstytucyjny”¹⁰¹. Niemniej w polskim systemie prawnym niektóre typy praw majątkowych zbliżają się do prawa własności, co wymusza ich intensywniejszą ochronę. Do takiej kategorii praw majątkowych TK zalicza prawo użytkowania wieczystego, a także niektóre formy użytkowania lokali mieszkalnych¹⁰². W każdym razie ochrona prawa własności nie może być słabsza aniżeli ochrona innych praw majątkowych, korzystających z ochrony konstytucyjnej¹⁰³. Ustawodawca może szerzej ingerować w sferę tych ostatnich, ponieważ ich treść jest węższa niż prawa własności (SK 49/05), niemniej ochrona ta musi być realna (SK 4/06).

Po trzecie, nakaz, o którym mowa w art. 64 ust. 2, oznacza, że ochrona prawa własności „co do zasady nie może być różnicowana ze względu na zakres podmiotowy”¹⁰⁴. Nie wyklucza to jednak możliwości zróżnicowania czy dyferencjacji własności ze względu na jej podmiot, a w szczególności przyznawania, ze względu na szczególne funkcje, odmiennej pozycji własności publicznej w stosunku do własności prywatnej¹⁰⁵. Wynika to z faktu, że zasada sformułowana w art. 64 ust. 2 Konstytucji może działać tylko w kręgu tych podmiotów, które

⁹⁵ Tak też L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 64, s. 16. Por. też wyroki TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, a także P 24/06, P 21/06 czy SK 70/06.

⁹⁶ Postanowienie z 24 października 2001 r. SK 10/01 wraz z pięcioma zdaniem odrębnymi do tego orzeczenia.

⁹⁷ Por. wyrok z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09.

⁹⁸ Wyrok SK 49/05.

⁹⁹ Por. wyrok z 6 stycznia 2009 r., SK 22/06.

¹⁰⁰ Orzeczenie TK K 34/98, K 23/98.

¹⁰¹ L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 64, s. 9

¹⁰² Wyroki TK z 21 maja 2001 r., SK 15/00 oraz z 29 czerwca 2001 r., K 23/00.

¹⁰³ Wyrok z 30 października 2001 r., K 33/00.

¹⁰⁴ Wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00.

¹⁰⁵ Por. R. Ilinicz, *op. cit.*, s. 72. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 192 i n.

są objęte zakresem tego przepisu¹⁰⁶, a jak już wspomniano, podmioty publiczne z tego zakresu są wyłączone. Prawnej podstawy ochrony ich własności należy szukać w innych przepisach konstytucyjnych. Niemniej naruszeniem zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych wedle kryterium podmiotowego byłoby nieuzasadnione uprzywilejowanie podmiotów państwowych, wówczas gdy występują w obrocie na równych zasadach z innymi jego uczestnikami, np. uprzywilejowanie Skarbu Państwa w postępowaniu egzekucyjnym¹⁰⁷ czy pierwszeństwo dla hipotek Skarbu Państwa¹⁰⁸.

Po czwarte, w przeciwieństwie do prawa własności konstytucyjna zasada równej ochrony innych niż własność praw majątkowych nie dotyczy zasadniczo ich treści (ustawowo określonej), ale istnienia uregulowanych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania ich podmiotów (wyrok z 15 grudnia 2004 r., K 2/04).

Z powyższego wynika zatem, że zasada równej ochrony z art. 64 ust. 2 wyklucza zróżnicowanie w aspekcie podmiotowym, dopuszczając je jednak w aspekcie przedmiotowym. Mogą być one związane z „odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych podmiotów – w odniesieniu do ochrony praw majątkowych tego samego typu, ale różnej wartości, dopuszczalnym kryterium zróżnicowania może być sama wartość prawa majątkowego”¹⁰⁹. Ponadto nakaz równej dla wszystkich ochrony własności bądź praw majątkowych należących do tej samej kategorii nie jest absolutny w tym sensie, że pewne odstępstwa od zasady równości są dopuszczalne pod warunkiem, że „zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi”¹¹⁰.

Niedopuszczalne zróżnicowanie podmiotów prawa własności (innych praw majątkowych) TK stwierdził w szczególności w przypadku: regulacji wyłączającej możliwość zwrotu w naturze nieruchomości, która po wywłaszczeniu nie została wykorzystana na cel publiczny ze względu na jej zajęcie pod rodzinny ogród działkowy¹¹¹, a także uzależniającej zwrot wywłaszczonej nieruchomości od tego, jaki przepis wskazano jako podstawę umowy właściciela nieruchomości ze Skarbem Państwa w akcie notarialnym¹¹²; pobierania jednokowej opłaty dodatkowej zarówno za przejazd bez dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnienia do ulgi, jak i za przejazd bez dokumentu przewozowego albo w sytuacji braku upoważnienia do ulgi¹¹³; uprzywilejowania nadawców społecznych w stosunku do pozostałych nadawców w zakresie warunków ubiegania się o udzielenie koncesji na kolejny okres¹¹⁴; kwotowego ograniczenia rekompensaty w formie zaliczenia mienia pozostawionego za Bugiem na poczet nieruchomości nabywanych w Polsce nieuwzględniający zróżnicowanej sytuacji osób uprawnionych¹¹⁵; uzależnienie prawa zaliczenia od wymagania stałego zamieszkania Zabuzan lub ich spadkobierców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy, tj. od 30 stycznia 2004 r.¹¹⁶;

¹⁰⁶ Tak słusznie L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 64, s. 54.

¹⁰⁷ Np. wyrok z 14 maja 2009 r., K 21/08.

¹⁰⁸ Wyrok z 26 stycznia 2007 r., P 24/06. Por. też E. Łętowska, *Własność i jej ochrona...*, s. 905–906.

¹⁰⁹ Postanowienie z 9 czerwca 2010 r., SK 32/09. Por. też wyroki z 6 maja 2004 r., SK 23/02, a także, SK 49/05.

¹¹⁰ L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 64, s. 17. Por. np. orzeczenie z 9 marca 1988 r., U 7/87 oraz orzeczenie P 4/99 czy SK 18/05.

¹¹¹ Wyrok z 11 lipca 2012 r., K 8/10.

¹¹² Wyrok z 19 maja 2011 r., SK 9/08.

¹¹³ Wyrok z 29 czerwca 2004 r., P 20/02.

¹¹⁴ Wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06.

¹¹⁵ Wyrok z 15 grudnia 2004 r., K 2/04.

¹¹⁶ Wyrok K 2/04. Wobec arbitralności tego wymogu TK stwierdził naruszenie „art. 32 (ze względu na nierówne traktowanie potencjalnych uprawnionych, zamieszkałych na stałe w Polsce i poza terytorium Polski) i z art. 64 ust. 2 (ze względu na zbyt daleko idące zróżnicowanie ochrony prawa majątkowego wskazanych tu obu kategorii osób)”.

uprzywilejowanie dodatkowym wynagrodzeniem niektórych tylko współtwórców utworów audiowizualnych¹¹⁷ czy też zróżnicowanie zasad zwrotu kosztów podróży świadka w zależności od rodzaju procedury, w której ramach nastąpiło wezwanie do złożenia zeznań¹¹⁸.

6. Ograniczenia dotyczące treści i zakresu ochrony prawa własności

Truizmem jest stwierdzenie, że prawo własności nie jest prawem absolutnym. Wręcz przeciwnie, we współczesnych systemach prawnych – jak podkreśla TK – „bez względu na model ustrojowy państwa, charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności” (K 20/07). W związku z tym „ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się [...] do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (P 2/98)¹¹⁹.

Możliwość ustanawiania, z zachowaniem prawem przewidzianych wymogów, ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony prawa własności wynika z akceptowanego powszechnie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie TK przekonania, że własność pełni także określone funkcje społeczne. Wprawdzie Konstytucja RP nie formułuje wprost – jak czyni to ustawa zasadnicza RFN – zasady „własność zobowiązuje”, niemniej ma ona bez wątpienia podstawę w zasadzie solidaryzmu społecznego (art. 20 Konstytucji). W orzecznictwie TK wielokrotnie powtarzana jest teza, że „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego [...] Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych”¹²⁰.

Zasady i przesłanki dopuszczalnych ingerencji w sferę prawa własności wyznaczają art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie: wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji (przesłanka formalna wynikająca z art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3), zakaz naruszania istoty prawa własności, zakreślający maksymalną granicę ingerencji (art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3) oraz przesłanki materialne, a więc pewne wartości, których ochrona usprawiedliwiać może ingerencję w sferę prawa własności (art. 31 ust. 3). Ponadto w każdym przypadku ustawowych ograniczeń prawa własności należy badać, czy nie naruszają one zasady proporcjonalności, a więc, czy są odpowiednie z punktu widzenia zamierzonego celu (zasada adekwatności), czy są niezbędne (zasada konieczności) oraz czy są tak dobrane, aby były jak najmniej uciążliwe i możliwe do udźwignięcia (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).

Podobnie art. 1 PD nr 1 do EKPCz dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z własności (wyjątek od ogólnej zasady poszanowania własności) dla realizacji interesu ogólnego lub dla zapewnienia uiszczania podatków, innych należności i grzywien pod warunkiem, że mają precyzyjną podstawę w prawie krajowym oraz stanowią konieczny środek dla uregulowania sposobu korzystania z własności. Przy uwzględnieniu tych zastrzeżeń państwom, w świetle orzecznictwa ETPCz, przysługuje szeroki margines swobody w zakresie regulacji korzystania z własności¹²¹.

Przy zachowaniu wskazanych wyżej wymogów dopuszczalne są tylko takie ograniczenia własności, które dotyczą jedynie treści i zakresu ochrony prawa własności i nie

¹¹⁷ Wyrok z 24 maja 2006 r., K 5/05.

¹¹⁸ Wyrok z 22 marca 2011 r., SK 13/08.

¹¹⁹ Por. też wyrok P 11/98., a także SK 36/06, K 20/07, K 28/06.

¹²⁰ Orzeczenie z 5 listopada 1997 r., K 22/97, a także P 11/98 i K 27/00.

¹²¹ Szerzej A. Wróbel, *op. cit.*, s. 510 i n.

pozbawiają właściciela atrybutów posiadania i rozporządzania przedmiotem własności, a dotyczą jedynie samego korzystania z niego. Są to w szczególności przepisy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności bądź nakazujące powstrzymanie się od określonych działań lub znoszenie pewnych działań innych podmiotów (np. ograniczenia wynikające z prawa sąsiedzkiego)¹²². Większość ograniczeń prawa własności ma charakter publicznoprawny i wynika z prawa administracyjnego¹²³.

Analiza dopuszczalności ograniczeń prawa własności z punktu widzenia art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 możliwa jest jednak tylko pod warunkiem, że takie ograniczenie istotnie miało miejsce¹²⁴. W orzecznictwie TK podkreśla się, że „nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności. Ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 konstytucji nie jest zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne”¹²⁵. Ustalenia te Trybunał odniósł przede wszystkim do obowiązku podatkowego¹²⁶. Swoboda ustawodawcy w sferze kształtowania obowiązków ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym zwłaszcza podatków, nie jest jednak nieograniczona. Nie mogą one bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia czy przekształcać się w instrument konfiskaty mienia¹²⁷. W konsekwencji Trybunał uznaje, że art. 64 Konstytucji stanowi właściwy wzorzec kontroli przepisów z dziedziny prawa podatkowego, „o ile zachodzi rzeczywisty związek pomiędzy realizacją danego obowiązku a ingerencją prawodawcy w sferę konkretnej wolności lub prawa jednostki proklamowanych przez Konstytucję” (SK 16/00)¹²⁸.

6.1. Wymóg podstawy ustawowej ingerencji w sferę prawa własności

Konstytucja w odniesieniu do prawa własności aż w dwóch artykułach akcentuje wyraźnie wymóg formy ustawy, tj. w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3. W konsekwencji, zdaniem TK, „cała sfera ograniczeń prawa własności należy do tzw. materii ustawowej, w związku z czym ustawodawca nie może delegować władzy prawodawczej w tym zakresie na inne organy”¹²⁹. Nie wyklucza to oczywiście upoważnienia ustawowego do unormowania kwestii szczegółowych w akcie podustawowym¹³⁰. Pomimo dość restrykcyjnego pojmowania w orzecznictwie TK zasady wyłączności ustawy w odniesieniu do praw i wolności jednostki¹³¹ nie uznał on miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, będących

¹²² Por. też J. Sommer, *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 7–8, por. też S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 161 i n.

¹²³ Wyrok z 25 maja 1999 r., SK 9/98.

¹²⁴ Por. wyrok z 23 maja 2006 r., SK 51/05.

¹²⁵ Wyrok z 22 maja 2002 r., K 6/02.

¹²⁶ Por. wyrok z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, dotyczący tzw. ubruttowienia wynagrodzenia, a także wyrok z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, oraz z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01.

¹²⁷ Por. wyroki z: 7 czerwca 1999 r., K 18/98, z 5 stycznia 1999 r., K 27/98, oraz z 25 listopada 1997 r., K 26/97.

¹²⁸ Por. też wyrok z 6 stycznia 2009 r., SK 22/06. Z orzecznictwa TK w sprawach podatkowych wynika jednak, że w sytuacji gdy jednym z wzorców kontroli przywoływanych przez wnioskodawcę jest art. 64 Konstytucji, kwestionowany przepis jest uznawany za zgodny z Konstytucją, jeżeli TK nie stwierdzi naruszenia innych przepisów Konstytucji, np. niezachowania zasad prawidłowej legislacji, por. szerzej J. Zakolska, *Prawo własności a obowiązek podatkowy (refleksje na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXIII, Wrocław 2004, s. 233.

¹²⁹ Wyrok z 5 marca 2001 r., P 11/00.

¹³⁰ Por. T. Dybowski, *op. cit.*, s. 122.

¹³¹ Np. w wyroku z 19 maja 1998 r., U 5/97, w którym TK stwierdził, że „sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, w zakresie której dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa. Nie może ona jednak być regulowana w aktach podustawowych. Zasada zupełności ustawowej nie może tu doznawać wyjątków”.

aktami prawa miejscowego (uchwały właściwych rad gmin)¹³² za sprzeczne z art. 64 ust. 3 Konstytucji z tej przyczyny na przykład, iż wprowadzają pozaustawowe ograniczenia prawa własności¹³³. Nie budzi bowiem wątpliwości, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dalej: m.p.z.p., kształtując – wraz z innymi przepisami – sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dalej: p.z.p.), niejednokrotnie prawo to w istotny sposób ograniczają. W ocenie dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z prawa własności wynikających z m.p.z.p. (tj. aktu podustawowego) doktryna nie jest zgodna. Spotkać można poglądy wskazujące wręcz, iż ograniczenia te stanowią w istocie nieodpłatne wywłaszczenie¹³⁴. Według innych natomiast zróżnicowane uwarunkowania lokalne uniemożliwiają uregulowanie porządku przestrzennego każdej z gmin odrębnie w drodze ustawy, a co więcej, regulacja rangi ustawowej przekraczałaby możliwości ustawodawcy i byłaby nieracjonalna¹³⁵.

Zdaniem TK „plany zagospodarowania przestrzennego stanowią jeden z wyznaczników społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności nieruchomości, położonych na terenie objętym planem” (SK 23/98)¹³⁶, jednak jako akty prawa miejscowego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy aniżeli zakres rozporządzeń¹³⁷.

Oznacza to zatem, że w każdym przypadku upoważnienie ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego powinno w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania. Ustawa o p.z.p. wyznacza natomiast – jak podkreśla TK – bardzo ogólne ramy dla stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, „pozostawiając bardzo szeroki zakres swobody co do kształtowania treści planów, w szczególności określania przeznaczenia poszczególnych terenów oraz zasad ich zabudowy i zagospodarowania” (K 27/00). Nie budzi jednak wątpliwości, że gminy nie mogą kształtować postanowień planu miejscowego, w szczególności odnoszących się do zakresu prawa własności, w sposób dowolny¹³⁸. W przywołanym wyroku TK wskazała na trojaki rodzaj ograniczenia władztwa planistycznego gmin o charakterze materialno-prawnym, a mianowicie: zasady ogólne określone w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy regulujące określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej i wreszcie zgodność z przepisami Konstytucji, zwłaszcza formułującymi przesłanki dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności, a w tym prawa własności, tj. art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3.

6.2. Przesłanki materialne ograniczeń prawa własności

Przepis art. 64 ust. 3 nie wskazuje żadnych materialnych przesłanek ograniczania prawa własności, w związku z czym szukać ich należy w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

¹³² Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. Dz. U. Nr 80, poz. 717 (dalej: u.p.z.p.).

¹³³ W orzeczeniu z 7 lutego 2001 r., K 27/00, Trybunał nie stwierdził niekonstytucyjności art. 10 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nakazującego, by przy uchwalaniu m.p.z.p. rozważać skutki budowy wielopowierzchniowych obiektów handlowych dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb konsumentów.

¹³⁴ Por. np. T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczenia nieruchomości?*, „Monitor Prawniczy” nr 3/1997, s. 93 i n.; Z. Czarnik, *W sprawie pozaustawowych ograniczeń prawa własności*, „Casus” 2001, nr 8, s. 9–10.

¹³⁵ T. Dybowski, *op. cit.*, s. 122. Podobnie także K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 110–111 oraz K. Winiarski, *Własność a zakres władztwa planistycznego w gminie*, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 111

¹³⁶ Por. też T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Zakamycze 2004, s. 42 oraz tam przywołane orzecznictwo NSA.

¹³⁷ Por. wyroki P 10/02, P 6/02.

¹³⁸ K. Winiarski, *op. cit.*, s. 112.

Zdaniem TK „łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki” (SK 2/01). Fakt wyszczególnienia w ramach ogólnej kategorii interesu publicznego sześciu rodzajów wartości (bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób)¹³⁹, zrodził jednak zarówno w doktrynie, jak i w praktyce orzeczniczej TK pytanie o to, czy wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, czy jedynie przykładowy. Zwłaszcza w odniesieniu do ingerencji w sferę prawa własności wskazuje się w doktrynie, że „tak restrykcyjnego ograniczenia możliwości państwa w regulowaniu stosunków majątkowych w żaden sposób nie da się pogodzić z charakterem tych stosunków i aksjologią własności na gruncie Konstytucji”¹⁴⁰, a ponadto, że są w praktyce przykłady ingerencji w prawo własności, które nie są konieczne dla ochrony którejs z wartości lub dóbr wymienionych w art. 31 ust. 3. W konsekwencji można spotkać pogląd, iż katalog przesłanek ingerencji w sferę prawa własności jest niewystarczający, powodujący groźbę ich rozszerzającego interpretowania¹⁴¹, a w konsekwencji utratę ich gwarancyjnego charakteru¹⁴². Uwagę zwraca w szczególności fakt, że w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wymieniono jako przesłanki ograniczenia prawa własności – ochrony dóbr kultury czy zabytków ani innych wartości związanych z dostępem do szeroko rozumianej kultury. Zarówno jednak w doktrynie¹⁴³, jak i orzecznictwie, zasadnie moim zdaniem, przyjmuje się, że ograniczenia własności zabytków są dopuszczalne w celu ochrony szczególnej wolności innych osób, wymienionej w art. 73 Konstytucji, tj. wolności do korzystania z dóbr kultury. Nie budzi bowiem wątpliwości, że dla jej realizacji niezbędne są działania władz publicznych mające na celu ochronę zabytków¹⁴⁴ także wtedy, gdy prowadzą do ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich.

Przyjęcie szerszego katalogu przesłanek materialnych uzasadniających ingerencję w sferę prawa własności groziłoby zbyt daleko idącą swobodą ustawodawcy. Zgodzić się należy zatem z poglądem, że „o ile [...] z innych szczegółowych przepisów konstytucji nie wynikają odmienne (łagodniejsze) standardy ograniczania prawa własności (tak np. art. 21 ust. 2 [dot. wyłączenia – dop. autora], do wszelkich przepisów ograniczających własność trzeba odnosić materialne przesłanki z art. 31 ust. 3”¹⁴⁵. Na tym stanowisku stoi także orzecznictwo TK, uznając na przykład, że ograniczenia motywowane ochroną budżetu gminy nie należą do katalogu wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁴⁶.

Zauważyć można jednak tendencję do szerokiego interpretowania przez TK poszczególnych przesłanek z art. 31 ust. 3, zwłaszcza przesłanki „porządku publicznego”¹⁴⁷. Zdaniem Trybunału mieści ona w sobie niewątpliwie „postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej” (P 2/98 oraz K 27/00). Tym samym bliższa jest ona – „bardziej aniżeli

¹³⁹ Por. wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., P 25/02. Zob. też L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 31, s. 22.

¹⁴⁰ B. Banaszkiwicz, *op. cit.*, s. 40.

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 42-43.

¹⁴² K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 202.

¹⁴³ Por. M. Dreła, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 22.

¹⁴⁴ Tak w wyroku K 20/07, w którym TK stwierdził, że przepis stanowiący o potrzebie przeprowadzania badań archeologicznych jest niezbędnym elementem porządku prawnego i służy realizacji obowiązku państwa w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego i dostępu do dóbr kultury. Jednakże cel ten nie może być realizowany na wyłączny koszt właściciela.

¹⁴⁵ L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 64, s. 20.

¹⁴⁶ Tak w wyroku SK 51/05 w związku z ograniczeniem zakresu roszczeń odszkodowawczych przysługujących właścicielowi od gminy, która nie dostarcza lokalu socjalnego.

¹⁴⁷ Na temat tego pojęcia por. szerzej L. Leszczyński, *Zwroty ocenne w projekcie Konstytucji RP – regulacja zasad ustroju i praw obywatelskich*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, Lublin 1997, s. 64. Por. też K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 184.

przesłanka «bezpieczeństwa państwa» – ochronie praw i wolności jednostki przed codziennymi zagrożeniami”. Trybunał przyjmuje także, że jest to pojemna przesłanka, w której mieszczą się działania związane z ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej¹⁴⁸, bowiem „porządek publiczny zakłada organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych” (P 25/02). Opierając się na tych ustaleniach, Trybunał uznał między innymi, że argument ochrony porządku publicznego uzasadnia ograniczenia prawa własności w zakresie budowy wielopowierzchniowych obiektów handlowych na danym terenie¹⁴⁹; nakaz rozbiórki budynku wzniesionego bez pozwolenia¹⁵⁰ czy – idąc zresztą w ślad za orzecznictwem ETPCz – dopuszczalność ograniczania prawa własności na rzecz najemców lokali mieszkalnych¹⁵¹, pod warunkiem jednak, że ograniczenia motywowane tą przesłanką nie naruszają istoty prawa własności.

Ochroną ważnych dóbr o charakterze ogólnospołecznym uzasadnione są także przesłanki „bezpieczeństwa państwa”¹⁵² i ochrony środowiska¹⁵³, w świetle których TK wielokrotnie oceniał regulacje ingerujące w sferę prawa własności. Odmienny charakter ma natomiast przesłanka „ochrony wolności i praw innych osób”, w przypadku której idzie o problem rozstrzygnięcia konfliktu praw różnych podmiotów. W orzecznictwie TK znalazł on zwłaszcza wyraz w sprawach dotyczących tzw. czynszu regulowanego oraz ochrony praw lokatorów¹⁵⁴. Zasadniczym przedmiotem rozważań TK stała się kwestia wzajemnych relacji dwóch dóbr konstytucyjnych, a mianowicie praw właścicieli oraz praw najemców, czy szerzej – jak stanowi art. 75 ust. 1 Konstytucji¹⁵⁵ – lokatorów¹⁵⁶. Szersza analiza tej kwestii przekracza ramy niniejszego opracowania¹⁵⁷. Wystarczy przypomnieć, że zdaniem TK nie jest dopuszczalne przerzucenie ciężaru dofinansowania najmu wyłącznie na jedną grupę społeczną (właściciele budynków mieszkalnych), ponieważ „nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu i pomocy słabszym” (K 48/01). Z drugiej jednak strony nałożenie

¹⁴⁸ Wyrok z 26 marca 2002 r., SK 2/01.

¹⁴⁹ W wyroku K 27/00 uznał, że ingerencja mająca na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom określonych działań na rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz dla zaspokajania potrzeb interesów konsumentów służy – zdaniem TK – ochronie porządku publicznego.

¹⁵⁰ W wyroku P 2/98 stwierdził, że w ramach przesłanki „porządku publicznego” istotne znaczenie ma także zapewnienie tzw. ładu architektonicznego i przestrzennego oraz właściwych warunków użytkowania obiektów budowlanych. Realizacji tych celów ma służyć przede wszystkim konieczność uzyskania pozwolenia na budowę. Pozwolenie nie ma bowiem jedynie formalnego charakteru. Por. też wyrok SK 2/01.

¹⁵¹ TK przyjął, że ograniczenia prawa własności poprzez reglamentację wysokości czynszu znajdują oparcie w tej przesłance, bowiem „pozbawienie najemców ochrony prawnej i dopuszczenie do nieskrępowanej swobody właścicieli w rozwiązywaniu stosunku najmu oraz ustalania wysokości czynszu mogłoby – w obecnych realiach społecznych – pozostawić znaczne grupy społeczeństwa bez zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb mieszkaniowych” (wyroki: P 11/98, K 48/01).

¹⁵² TK uznał np., że wprowadzenie i stałe utrzymywanie ograniczeń prawa własności ze względu na potrzeby obronności państwa, także w chwili obecnej może być konieczne. Podkreślił, że „sformułowane «potrzeby obronności» nie odnosi się li tylko do abstrakcyjnej sytuacji zagrożenia państwa”. Wymaga ono bowiem stałego utrzymywania określonych przedsięwzięć technicznych, niezależnie od istnienia jakiegokolwiek zagrożenia (orzeczenie z 3 lipca 2001 r. K 3/01).

¹⁵³ Por. np. wyrok w sprawie przepadku drewna pozyskanego w wyniku nielegalnego wyrębu we własnym lesie z 15 maja 2006 r. (P 32/05) czy wyrok z 16 października 2007 r. (K 28/06) dotyczący ograniczeń prawa własności przewidzianych w ustawie – Prawo wodne.

¹⁵⁴ Wyroki P 11/98, K 48/01, a także z 19 kwietnia 2005 r., K 4/05.

¹⁵⁵ Sens tego przepisu, nakładającego na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych lokatorów, polega niewątpliwie – jak się podkreśla słusznie w doktrynie – „na podkreśleniu, iż ochrona praw lokatorów, aczkolwiek uregulowana na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z praw gwarantowanych przez art. 64”, a mianowicie z prawa własności, A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, z. 1, s. 96,

¹⁵⁶ Por. też wyrok K 4/05.

¹⁵⁷ Por. szerzej M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 413 i n.

na właścicieli pewnych obowiązków jest możliwe w ramach wspomnianej wyżej ogólnej zasady, że własność zobowiązuje. Zdaniem TK w tym zakresie inaczej muszą być jednak traktowane obowiązki o charakterze publicznoprawnym (np. obowiązki ciężące na właścicielu nieruchomości, a polegające na konieczności działań zapewniających zachowanie czystości i porządku oraz należytego stanu technicznego i estetycznego obiektów budowlanych położonych na nieruchomości), a inaczej obowiązki o charakterze prywatnoprawnym (np. obowiązki wynajmującego względem najemcy)¹⁵⁸.

6.3. Zakaz naruszenia istoty prawa własności

Związek ustawowego ograniczenia prawa własności z ochroną jednej z wartości, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem uznania dopuszczalności jego ustanowienia. Zakres ingerencji w sferę prawa własności poddany jest dodatkowo konstytucyjnej reglamentacji. Musi on bowiem odpowiadać zasadzie proporcjonalności, a ponadto nie może naruszać „istoty” prawa własności. Jak podkreśla TK, „rdzeń” prawa własności musi pozostać wolny od ingerencji ustawodawcy 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 Konstytucja (P 8/99)¹⁵⁹.

Zakaz naruszenia istoty prawa został dwukrotnie powtórzony w tekście ustawy zasadniczej, tj. w art. 31 ust. 3 oraz odrębnie w stosunku do prawa własności w art. 64 ust. 3¹⁶⁰, co interpretuje się jako „zaakcentowanie szczególnej rangi własności wśród całokształtu praw majątkowych”¹⁶¹. Trybunał Konstytucyjny, podobnie zresztą jak sądy konstytucyjne innych państw, ma jednak trudności ze zdefiniowaniem pojęcia istoty prawa (w tym prawa własności), jakkolwiek większość ustaleń w tym zakresie poczynił właśnie na tle przepisów ograniczających prawo własności. Zdaniem Trybunału mianowicie „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 Konstytucji” (P 2/98) lub inaczej, gdy „zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa” (P 11/98). Z naruszeniem istoty prawa własności – zdaniem TK – mamy zatem do czynienia wówczas, „gdy regulacje prawne, mimo że nie znoszą samego prawa własności, to jednak w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego i realizację jego funkcji”¹⁶².

Trybunał podkreśla jednak, że „interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczane-go prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej,

¹⁵⁸ Wyrok z 10 października 2000 r., P 8/99. Do tych ostatnich, oprócz ograniczeń w zakresie kształtowania wysokości czynszu z tytułu najmu, TK zaliczył np. ograniczenia prawa własności w stosunkach sąsiedzkich w celu umożliwienia bądź ułatwienia korzystania z innych nieruchomości (art. 292 k.c.). Por. orzeczenie z 25 maja 1999 r., SK 9/98.

¹⁵⁹ W wyroku z 6 kwietnia 2004 r. (SK 56/03) stwierdził natomiast, że naruszeniem istoty prawa własności nie jest odjęcie jakiegoś składnika majątku przez ustawodawcę, jeżeli jest to uzasadnione wartościami konstytucyjnymi (zniesienie ulg/zwolnień z abonamentu telefonicznego dla pracowników poczty).

¹⁶⁰ Zdaniem K. Zaradkiewicza „istota prawa własności, o której stanowi art. 64 ust. 3, nie jest identyczna z «istotą» tego prawa w znaczeniu, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji”, *op. cit.*, s. 305. Abstrahując od subtelności wskazywanej przez Autora różnicy obu ujęć, nie budzi wątpliwości, że art. 64 ust. 3 ma samodzielne i odrębne znaczenie, „umożliwiając ustalenie dopuszczalnego zakresu kształtowania treści i ram pierwotnego derywatu przez ustawodawcę”, *op. cit.*, s. 306.

¹⁶¹ L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 31, s. 28 oraz *ibidem*, uwagi do art. 64, s. 21.

¹⁶² P 30/06, SK 49/05, K 20/07.

akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności” (wyroki P 2/98 oraz P 8/99). W przypadku prawa własności TK odsyła do art. 140 k.c., określającego podstawowe składniki (atrybuty) prawa własności, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju, a więc uprawnienia do korzystania z przedmiotu własności, rozporządzania nim oraz pobierania pożytków¹⁶³. Praktyka orzecznicza TK pokazuje, że nie poszukuje on – jak się wydaje – jakiejś „absolutnej” istoty prawa własności¹⁶⁴, a raczej podkreśla, że ocena, czy zachowana została istota prawa własności musi być dokonywana nie tylko na tle analizy kwestionowanego przepisu, ale także na tle sumy istniejących ograniczeń tego prawa¹⁶⁵. Może się bowiem okazać, że konkretne ograniczenie (np. reglamentacja podwyżek czynszu) jest rekompensowane przywilejami czy ułatwieniami w innych dziedzinach bądź przeciwnie – naruszenie istoty prawa własności „może wynikać z kumulacji ograniczeń, z których każde brane oddzielnie nie prowadziłyby do niekonstytucyjności”. O braku podstaw do postawienia zarzutu naruszenia istoty prawa własności nie przesądza także, zdaniem TK, fakt pozostawienia przy właścicielu pewnych elementów składających się na poszczególne jego uprawnienia, jeżeli nadano im pozorny charakter (P 11/98; P 8/99)¹⁶⁶.

Analiza orzecznictwa TK wskazuje także, iż zdecydowanie częściej sięga on do zasady proporcjonalności, zakładającej większą elastyczność aniżeli do zakazu naruszania istoty prawa własności¹⁶⁷. Nie oznacza to jednak, że zasada proporcjonalności absorbuje niejako pojęcie istoty prawa. Jest ona natomiast podstawowym instrumentem oceny dopuszczalności ograniczeń prawa własności, natomiast o naruszeniu istoty tego prawa można natomiast mówić tylko w wyjątkowych sytuacjach¹⁶⁸. Za takie Trybunał uznał w szczególności: nałożenie na właściciela obowiązków w zakresie utrzymania budynku w należyтым stanie w skali przewyższającej dochody, które przynosi przedmiot tej własności (czynsz z tytułu najmu), niwecząc jedno z podstawowych uprawnień właściciela, jakim jest prawo pobierania pożytków (P 8/99); ukształtowanie obowiązków właściciela, które

¹⁶³ Por. obszernie rozważania K. Zaradkiewicza na temat istoty konstytucyjnego prawa własności w kontekście przymiotów prawa własności w znaczeniu cywilnoprawnym, *op. cit.*, 306–335.

¹⁶⁴ Por. szerzej na temat koncepcji „absolutnej” i „względnej” istoty prawa lub wolności K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 208.

¹⁶⁵ Możliwość przyjęcia tzw. względnej istoty w przypadku prawa własności odrzuca natomiast K. Zaradkiewicz, por. argumentację Autora, *op. cit.*, s. 337 i wcześniejsze.

¹⁶⁶ Takiej sytuacji TK nie stwierdził natomiast, oceniając regulację art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego zakazującą – dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych – wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału po stronie odpowietrznej bez prawa do żądania odszkodowania (zakaz określonych działań na nieruchomości w odległości mniejszej niż 50 metrów od wału przeciwpowodziowego nie niweczy podstawowych składników prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków czy rozporządzania własnością. Uznał bowiem, że nie stoi na przeszkodzie zbyciu nieruchomości czy wydzierżawienia działki gruntu przyległego do wału. Nie wyklucza korzystania z nieruchomości, a nawet jej zabudowy – pod warunkiem uzyskania zezwolenia albo jeżeli zabudowa będzie realizowana w odległości większej niż 50 metrów od wału – wyrok 16 października 2007 r., K 28/06).

¹⁶⁷ Na przykład w orzeczeniu dotyczącym objęcia przepisami o czynszu regulowanym lokali znajdujących się w budynkach stanowiących własność osób fizycznych Trybunał nie zdecydował się na stwierdzenie naruszenia istoty prawa własności, poprzestając na uznaniu niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą proporcjonalności (P 11/98). Podobnie w wyroku K 20/07 dotyczącym finansowania prowadzenia prac archeologicznych uznał, że stwierdzenie, iż kwestionowany przepis narusza zasadę proporcjonalności, zwalnia Trybunał od obowiązku zajmowania stanowiska jeszcze wobec zarzutu naruszenia przez ten przepis „istoty” prawa własności, bo nie wpłynęłoby to już w żaden sposób na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (P 11/98).

¹⁶⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 64, s. 21.

zmusza go do stałego ponoszenia strat¹⁶⁹; konieczność ochrony lokatora przed tzw. eksmisją na bruk w przypadku wstrzymania wykonania wyroku eksmisyjnego do czasu zapewnienia pomieszczenia tymczasowego¹⁷⁰; regulację pozbawiającą spółdzielnię mieszkaniową prawa do swobodnego rozporządzania jej mieniem poprzez nakaz nieodpłatnego przenoszenia na wnioski najemców mieszkań własności lokali przejętych nieodpłatnie od jednostek państwowych¹⁷¹; pozbawienie możliwości uzyskania rekompensaty z tytułu rozliczeń związanych z uiszczonym VAT-em w sytuacji, gdy przewidziany w prawie mechanizm nie zapewnia neutralności tego podatku dla uczestników obrotu gospodarczego lub gdy taki podatek w ogóle się nie należał¹⁷²; ograniczenie do dwóch lat terminu na wytoczenie powództwa dla dochodzenia roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, liczonego od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o przepadku przedmiotu w postępowaniu karnoskarbowym, w wyniku czego właściciel mógł być pozbawiony możliwości dochodzenia roszczenia od Skarbu Państwa z uwagi na brak wiedzy o orzeczeniu o przepadku rzeczy¹⁷³ czy pozbawienie prawa do odliczenia naliczonego podatku VAT RR z uwagi na brak w dokumencie stwierdzającym dokonanie zapłaty numeru i daty wystawienia faktury VAT RR w sytuacji dokonania zapłaty przed odbiorem towaru i wystawieniem faktury¹⁷⁴.

Naruszeniem istoty prawa własności jest niewątpliwie także wywłaszczenie oraz przepadek rzeczy, dlatego też muszą mieć odrębną podstawę w art. 21 ust. 2 oraz 46 Konstytucji. W orzecznictwie TK podkreśla się jednak, że nie każde „odjęcie rzeczy”, o którym mowa w art. 46 Konstytucji, może być utożsamiane z przypadkiem, w szczególności takim przypadkiem nie jest sprzedaż (w trybie egzekucji administracyjnej) zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem¹⁷⁵. Zdaniem TK stanowi to nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności naruszającą jego istotę, z uwagi na fakt przymusowego rozporządzenia rzeczą w sytuacji, gdy można było zastosować mniej radykalne środki. Naruszeniem istoty prawa własności będzie także obligatoryjny przepadek narzędzi przestępstwa skarbowego, jeżeli należały one do osoby trzeciej¹⁷⁶.

7. Pojęcie i przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP

Najbardziej skrajnym przypadkiem ingerencji państwa w wykonywanie własności jest wywłaszczenie. Konstytucja nie definiuje jednak tego pojęcia. Uznano, że jego znaczenie jest w pełni ugruntowane w doktrynie i orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny dał temu

¹⁶⁹ Wyrok z 17 maja 2006 r., K 33/05.

¹⁷⁰ Wyrok z 4 listopada 2010 r. (K 19/06). Jak podkreślił w uzasadnieniu, w tym okresie „właściciel nie dość, że pozostawał ograniczony co do możliwości korzystania z lokalu i obciążenia go ponownie najmem, to także – wobec niewypłacalności lokatora – nie mógł pobierać pożytków. Zakres ograniczeń wynikających z obciążenia właściciela koniecznością ochrony lokatora przed «eksmisją na bruk» został uznany przez Trybunał za nieproporcjonalny i naruszający istotę własności”.

¹⁷¹ Wyrok z 15 lipca 2009 r. (K 64/07). Jak wskazał TK, taka „forma ingerencji w istotę przysługującego spółdzielni prawa własności nie może być uzasadniona tym, że na rzecz spółdzielni zostało wcześniej dokonane nieodpłatne przeniesienie prawa własności lokalu należącego do państwowych jednostek organizacyjnych. Własność spółdzielcza w stosunkach z osobami trzecimi nie może podlegać słabszej ochronie niż własność przysługująca indywidualnym osobom fizycznym”. Szerzej por. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 216.

¹⁷² Wyrok z 21 czerwca 2004 r., SK 22/03; z 29 maja 2007 r., P 20/06; z 22 maja 2007 r., SK 36/06. Por. także uwagi E. Łętowskiej, *Własność i jej ochrona...*, s. 911–912.

¹⁷³ Wyrok z 11 maja 2010 r., SK 50/08.

¹⁷⁴ Wyrok SK 36/06.

¹⁷⁵ Wyrok z 14 października 2009 r., Kp 4/09.

¹⁷⁶ Wyrok z 29 czerwca 2005 r., SK 34/04.

wyraz w swoim orzecznictwie, odwołując się do administracyjnoprawnego 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 rzeczowego¹⁷⁷. Z uwagi jednak na specyfikę pojęć konstytucyjnych oraz fakt, iż przy ich wykładni „nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji definicje sformułowane w aktach niższego rzędu”¹⁷⁸, TK – jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji – uznał, że pojęcie wywłaszczenia nie dotyczy tylko wywłaszczenia w sensie technicznym, a więc aktu będącego decyzją administracyjną, lecz wszelkiego pozbawienia własności na cele publiczne bez względu na formę, jaką ono przybiera¹⁷⁹. Tego rodzaju argumentacja zachowuje swoją aktualność również na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP (K 8/98), przy czym przyjęcie szerokiego pojęcia wywłaszczenia w Konstytucji wynika nie tylko ze specyfiki pojęć konstytucyjnych, ale także z faktu, iż w ten sposób jest ono rozumiane także na gruncie EKPCz. Ten ostatni termin „wywłaszczenie” obejmuje nie tylko formalne pozbawienie lub ograniczenie prawa własności w ramach postępowania wywłaszczeniowego, ale również kategorię tzw. wywłaszczeń faktycznych (*de facto*). Za sytuację podobną do wywłaszczenia, choć nieoprowadzoną formalną decyzją pozbawiającą własności i niepowiązaną z odszkodowaniem, uznano zwłaszcza przypadki oczywistego (rażącego) negowania własności w formie całkowitego i ciągłego dostępu do mienia (nieruchomości)¹⁸⁰. Jak bowiem podkreśla ETPCz, celem Konwencji jest praktyczna i skuteczna ochrona gwarantowanych w niej praw i wolności¹⁸¹.

Podobnie, zdaniem TK, „zakres art. 21 ust. 2 należy ustalić, opierając się na wykładni przepisów konstytucji, a nie ograniczać się do określeń z ustaw szczególnych. Istotny jest przy tym fakt, że art. 21 ust. 2 konstytucji nie zawiera definicji legalnej wywłaszczenia, zaś wykładnia językowa przepisu wskazuje wyraźnie, że cel publiczny jest warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia, nie zaś – jego cechą konstytutywną”. Co za tym idzie, zdaniem TK, wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako „wszelkie pozbawienie własności [...] bez względu na formę” [...] czy też – jako „wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną (P 5/99)”¹⁸². Jeszcze wyraźniej Trybunał powtórzył ten pogląd w przywołanym wyżej wyroku P 12/11, podkreślając, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia należy rozumieć jako „przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych”. Stanowisko to jest zatem spójne z szerokim pojmowaniem własności w art. 21 ust. 1, obejmującej wszelkie prawa mające wartość majątkową¹⁸³.

¹⁷⁷ Orzeczeniu z 28 maja 1991 r., K 1/91.

¹⁷⁸ Wyrok z 14 marca 2000 r., P 5/99 oraz K 8/98.

¹⁷⁹ Orzeczenie z 8 maja 1990 r., K 1/90.

¹⁸⁰ Por. zwłaszcza wyrok w sprawie *Loizidou v. Turcja*, 1996, dotyczący pozbawienia przez władze tureckie dostępu do mienia znajdującego się w okupowanej, północnej części Cypru, a także w sprawie *Papamichalopoulos v. Grecja*, 1993, dotyczący zajęcia gruntów przez Marynarkę Wojenną, wyłączającego możliwość korzystania, rozporządzania nieruchomością, a nawet wstępu na jej teren, M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał. Orzecznictwo. Prawo do życia i inne prawa*, Kraków 2002, s. 1398 i n. Por. obszerną analizę orzecznictwa strasburskiego A. Wróbel, *op. cit.*, s. 499.

¹⁸¹ Por. np. wyrok w sprawie *Papamichalopoulos v. Grecja*, 1993, M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 1333.

¹⁸² Por. też F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przełęcz Sądowy” 5/98, s. 31.

¹⁸³ Tak również K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 469–470. W konkluzji swoich rozważań autor stwierdza, z czym należy się w pełni zgodzić, że: „W świetle Konstytucji za wywłaszczenie w najszerszym ujęciu można uznać każde odjęcie lub ograniczenie prawa majątkowego bez względu na źródło, istnienie i charakter podstawy prawnej ingerencji”, *op. cit.*, s. 473.

Na płaszczyźnie konstytucyjnej dopuszczalność ingerencji w sferę własności i innych praw majątkowych musi być oceniana – jak podkreśla TK – „nie tylko z punktu widzenia rodzaju i zakresu podejmowanych decyzji, ale także przy uwzględnieniu trybu i konsekwencji stąd wynikających dla podmiotów dotkniętych ograniczeniami”¹⁸⁴. O konstytucyjnej dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności decyduje zatem – zarówno w świetle orzecznictwa ETPCz, jak i w ślad za nim polskiego TK – nie tylko powód, dla którego jest ona podejmowana, ale także sposób jej ukształtowania przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału „stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności m.in. trwałe («wieczyste») albo długotrwałe, pozbawione świadczeń ekwiwalentnych i niedające się precyzyjnie ustalić czasowo, a tym samym prowadzące do praktycznego uniemożliwienia możliwości eksploatacji rzeczy przez właściciela, odjęcie przez ustawę jednego z kluczowych, zasadniczych uprawnień składających się na treść tego prawa”¹⁸⁵.

Pojęcie „faktyczne wywłaszczenie” w znaczeniu, jakie nadaje mu Trybunał strasburski, w wyroku z 19 grudnia 2002 r. (K 33/02) TK odniósł wprost do przepisów ograniczających dostępność dla Zabuzan nieruchomości Skarbu Państwa. Uznał bowiem, że w tym przypadku faktyczne wywłaszczenie polega na niemożności wykonania prawa zaliczenia ani obecnie, ani w przyszłości. Niekonstytucyjność ograniczeń przewidzianych w kwestionowanych przepisach polegała – zdaniem TK – na tym, że prawo podmiotowe (prawo zaliczenia) zostało tak ukształtowane, że nie może być w istniejącym otoczeniu prawnym urzeczywistnione, a w takiej sytuacji staje się iluzoryczne, czysto pozorne.

Określeniem „skutki podobne do wywłaszczenia” TK posłużył się w orzeczeniu P 11/98 dotyczącym czynszu regulowanego i związanego z tym problemu dekapitalizacji kamienic czynszowych oraz K 37/02, w którym oceniał konstytucyjność przywoływanej już tzw. ustawy helskiej¹⁸⁶. W jednym i drugim orzeczeniu oparł jednak ostatecznie swoje rozstrzygnięcie nie na normie art. 21 ust. 2, ale na zasadzie proporcjonalności z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji¹⁸⁷. W praktyce orzeczniczej TK, podobnie jak to ma miejsce w orzecznictwie strasburskim, zauważyć można pewne wahania związane z zakwalifikowaniem poddanych ocenie Trybunału ingerencji w sferę prawa własności jako ograniczeń naruszających zakaz wkraczania w sferę „istoty” prawa własności (art. 64 ust. 3) czy raczej ingerencji zbliżających się, z uwagi na ich rozmiar lub intensywność, do wywłaszczenia. W ujęciu modelowym ograniczenia dotyczące treści i zakresu ochrony

¹⁸⁴ Wyrok TK z 25 listopada 2003 r., K 37/02

¹⁸⁵ Por. wyrok K 37/02 i cyt. tam orzecznictwo ETPCz.

¹⁸⁶ Ustawa z 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju, poddana kontroli TK z wniosku Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej. W tym kontekście ocenie poddany został m.in. mechanizm kompensacyjny zastosowany w tzw. ustawie helskiej. Ustawa ta wprowadzać miała bowiem w art. 3 daleko idące ograniczenia prawa własności nieruchomości położonej na obszarze gminy o statusie miasta Hel (tj. wymóg uzyskania zezwolenia organu wojskowego na dokonywanie przez władającego nieruchomości czynności z zakresu obrotu cywilnoprawnego oraz zagospodarowania, inwestycji i modernizacji, a także zezwolenia na nabycie w drodze dziedziczenia testamentowego nieruchomości położonych na tym obszarze). Rozwiązania ustawy helskiej nie tworzyły przy tym podstawy do przyznania odszkodowania z tytułu tego rodzaju ograniczeń, nawet przybierających postać powtarzającej się i długotrwałej ingerencji w prawo rozporządzania nieruchomością, ograniczając prawo do odszkodowania jedynie do szkody rzeczywistej (*damnum emergens*). Odszkodowanie nie mogło bowiem przekraczać granic poniesionej straty. Co istotne, w tym przypadku wątpliwości Trybunału budził nie tyle fakt i rodzaj ingerencji w prawo własności motywowane szczególnymi wymogami obronności państwa, ile właśnie brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego.

¹⁸⁷ Podobnie w kolejnym orzeczeniu wydanym już na gruncie nowej ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm., wyrok z 2 października 2002 r., K 48/01.

prawa własności powinny być ściśle oddzielone od wywłaszczenia z uwagi na odmienne skutki oraz warunki dopuszczalności tego ostatniego¹⁸⁸.

W tym kontekście w orzecznictwie TK podkreśla się, że „rozszerzanie zakresu pojęcia „wywłaszczenie” na każdy wypadek pozbawienia własności prywatnej budzi poważne wątpliwości. To znaczy, że nieuprawnione jest definiowanie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia jako każdego przymusowego pozbawienia własności, w szczególności na podstawie aktu generalnego”¹⁸⁹. Niemniej taką możliwość TK dopuścił w odniesieniu do wywłaszczenia *ex lege* pod drogi publiczne, uznając, że zastosowany przez ustawodawcę mechanizm wywłaszczenia jest w tym przypadku racjonalny i spełnia postulat w zakresie przydatności dla osiągnięcia założonego celu o charakterze publicznym (tj. jednolitego i generalnego uporządkowania problemu własności terenów zajętych pod drogi publiczne)¹⁹⁰. Zastrzegł jednak, że nie można z tego wyciągać wniosków dla akceptacji analogicznych zabiegów faktycznych i prawodawczych w przyszłości¹⁹¹. Co ważniejsze, stwierdził, że szerokie ujęcie zakresu pojęcia wywłaszczenia nie oznacza pełnej dowolności w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania¹⁹².

Z uwagi na fakt, iż dla zaskarżania 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. W przypadku zatem gdyby ustawa nie gwarantowała podmiotom wywłaszczenia *ex lege* drogi sądowej dla kontroli tego rodzaju aktu doszłoby bez wątpienia do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45)¹⁹³.

¹⁸⁸ W kontekście problemu granicy pomiędzy dopuszczalnymi ingerencjami w prawo własności a faktycznym wywłaszczeniem zauważyć należy, że szczególną formą ustawowej regulacji odszkodowania jest – sporna w doktrynie niemieckiej co do jej konstytucyjności – tzw. *salvatorische Entschädigungsklauseln*, tj. klauzula, która zakłada, że ustawa może pozostawić otwartą kwestię tego, czy niesie ze sobą skutek wywłaszczający, przewidując, iż odszkodowanie jest należne wówczas, gdy ustawie taki skutek zostanie przypisany. W literaturze niemieckiej wskazuje się, że tego rodzaju klauzula pozostaje w sprzeczności z obowiązkiem ustawodawcy, by we własnym zakresie decydował, czy dana ingerencja w sferę prawa własności ma skutek wywłaszczający w rozumieniu art. 14 ust. 3 konstytucji niemieckiej. Innymi słowy, w sytuacji gdy ustawa lub wydany z jej upoważnienia akt egzekutywy ma skutek wywłaszczający, ustawodawca powinien jednocześnie określić rozmiar i rodzaj należnego z tego tytułu odszkodowania, G. Manssen, I. Staatsrecht, *Grundrechtsdogmatik*, München 1995, s. 175–176.

¹⁸⁹ Wyrok z 21 czerwca 2005 r., P 25/02, dotyczący instytucji przymusowego wykupu akcji należących do akcjonariuszy mniejszościowych. TK zastrzegł jednak, że podtrzymuje dotychczasowe ustalenia w odniesieniu do pojęcia „wywłaszczenie”, rozumianego szerzej niż wynikałoby to z ustawowych definicji wywłaszczenia na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jego zdaniem „konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest z natury szersze w tym znaczeniu, że obejmuje różne formy pozbawienia własności bez należytej rekompensaty [...] W tak rozumianym szerokim definiowaniu instytucji wywłaszczenia chodzi o stworzenie pewnej opozycji pomiędzy szeroką definicją konstytucyjną a – przykładowo – definicją ustawową w ustawie o gospodarce gruntami”. Por. także wyrok P 12/11.

¹⁹⁰ W literaturze wyrażany jest pogląd, iż przyjęte rozwiązanie ustawowe stanowiło w istocie nacjonalizację, tak K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009, s. 21.

¹⁹¹ L. Garlicki zastrzega, że „dopuszczalność ustawowego odjęcia własności określonej grupie podmiotów zależy od wykazania, że zastosowanie takiej formuły było uzasadnione”, *op. cit.*, uwagi do art. 21, s. 13–14.

¹⁹² Orzeczenie z 14 marca 2000 r. (P. 5/99). Przepis art. 14 ust. 3 Konstytucji RFN stanowi natomiast *expressis verbis* o dwóch formach wywłaszczenia, tj. „wywłaszczeniu ustawowym” (*Legale Enteignung*) i „wywłaszczeniu administracyjnym” (*Administrativenteignung*). W pierwszym przypadku wywłaszczenie następuje w formie ustawy (*durch Gesetz*), w drugim natomiast w formie aktu administracyjnego (*auf Grund eines Gesetzes*), O. Kimminich, *Eigentum-Erbrecht-Enteignung*, Heidelberg, 1992, s. 304.

¹⁹³ Szerzej na temat pojęcia wywłaszczenia S. Jarosz-Żukowska, *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 1, s. 16 i n. Wątpliwości pod adresem dopuszczalności wywłaszczenia w drodze ustawy wyraża także K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 500–501, ostatecznie jednak takiej formy

W doktrynie sporna jest także kwestia, czy w pojęciu wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2, mieści się nacjonalizacja (przymusowe odjęcie własności, obejmujące całe dziedziny gospodarki¹⁹⁴), a także czy jest ona w ogóle konstytucyjnie dopuszczalna. O ile na pierwsze pytanie, przyjmując na zasadzie wyjątku wywłaszczenie *ex lege*, można by odpowiedzieć pozytywnie¹⁹⁵, o tyle przeciw uznaniu dopuszczalności nacjonalizacji na gruncie obowiązującej Konstytucji przemawiać mogłoby brzmienie jej art. 20¹⁹⁶. W jego świetle zarzut niekonstytucyjności z całą pewnością należałoby postawić ustawom przewidującym nacjonalizację bez „słusznego” odszkodowania, dokonaną dla realizacji innego celu aniżeli cel publiczny¹⁹⁷.

Poza zakresem znaczeniowym wywłaszczenia pozostają – jak podkreśla TK – inne ustawowe ingerencje w prawo własności, w tym zwłaszcza uwłaszczenia pewnej kategorii podmiotów kosztem własności podmiotów prywatnych¹⁹⁸. W tej ostatniej kwestii wypowiedział się wielokrotnie, zwłaszcza na tle regulacji dotyczących przekształceń uprawnień do lokali spółdzielczych, przyjmując, że uwłaszczeń osób zajmujących takie lokale nie należy ujmować w kategoriach wywłaszczenia, rozumianego w sensie ścisłym, ponieważ „instytucja wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego¹⁹⁹. Dlatego też unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wywłaszczenie”²⁰⁰. Niemniej Trybunał podkreśla, że uznanie braku adekwatności art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli tego rodzaju regulacji nie może prowadzić do wniosku, że przejęcie prawa własności między podmiotami prawa prywatnego podlega słabszym rygorom i że może być dokonywane w oderwaniu od oceny wymiaru ekwiwalentu, towarzyszącego przejściu prawa własności (K 16/08). Stanowisko TK zakładające konieczność „świadczania wzajemnego” w przypadku ustawowego pozbawienia własności na rzecz osób prywatnych zasługuje niewątpliwie na aprobatę. Zgodzić się należy jednak z poglądem, iż uprawnione byłoby odnośzenie art. 21 ust. 2 do tego rodzaju przypadków przy konsekwentnym stosowaniu przez TK materialnej koncepcji wywłaszczenia oraz autonomicznego znaczenia pojęć konstytucyjnych w stosunku do analogicznych terminów używanych w ustawodawstwie zwykłym²⁰¹.

nie wyklucza z zastrzeżeniem spełnienia przesłanek z art. 21 ust. 2 Konstytucji, a ponadto jedynie „wyjątkowo i w wąskim zakresie”, *op. cit.*, s. 505.

¹⁹⁴ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 21, s. 14.

¹⁹⁵ Tak K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 505, a także P. T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013, s. 128.

¹⁹⁶ Tak L. Garlicki, *op. cit.*, s. 14, a także B. Banaszkiewicz, *op. cit.*, s. 48, choć autorzy różnią się w kwestii uznania nacjonalizacji za objętą zakresem znaczeniowym wywłaszczenia z art. 21 ust. 2. Tak też K. Osajda, *op. cit.*, s. 21–25.

¹⁹⁷ Tak P. T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 129.

¹⁹⁸ W doktrynie wątpliwości budziło także potraktowanie powszechnego uwłaszczenia oraz reprivatyzacji jako rodzaj swoistego wywłaszczenia, por. szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 245–247 i przywołana tam literatura.

¹⁹⁹ Dyskusyjne jest, czy niedopuszczalne jest wywłaszczenie na rzecz podmiotów prywatnych (innego podmiotu niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego), czy raczej dla realizacji interesu prywatnego. Można bowiem założyć, że wywłaszczenie na rzecz określonego podmiotu prywatnego będzie służyło realizacji określonego celu publicznego. Taką możliwość dostrzega także K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 450, a także P. T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 131.

²⁰⁰ Por. wyrok P 25/02, a także z 21 grudnia 2005 r., SK 10/05, z 11 września 2006 r., P 14/06, a także wyrok z 17 grudnia 2008 r., P 16/08.

²⁰¹ Por. uwagi M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 217–218. Inaczej natomiast K. Zaradkiewicz, opowiadający się za wąskim rozumieniem wywłaszczenia w tym sensie, że cel publiczny oraz obowiązek

Inna wątpliwość związana z konstrukcją wywłaszczenia w art. 21 ust. 2 Konstytucji wiąże się z pytaniem, czy istnieje możliwość wywłaszczenia gminy na rzecz Skarbu Państwa²⁰². W orzecznictwie TK ukształtował się w tej kwestii pogląd, że „trudno traktować art. 21 ust. 2 jako wzorzec kontroli wszystkich aktów normatywnych skutkujących odjęciem gminom określonych składników ich majątku. [...] zmiany stanu prawnego wynikające z norm o charakterze generalnym nie powinny być kwalifikowane jako wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2”²⁰³. Dobitniej pogląd ten wyraził w wyroku P 12/11, stwierdzając, że choć art. 21 ust. 2 nie definiuje pojęcia wywłaszczenia to wykładnia systemowa tego przepisu wskazuje, że „odnosi się do przymusowego pozbawienia (odjęcia) konstytucyjnej kategorii «własności prywatnej». [...] W tym znaczeniu wywłaszczenie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady ochrony własności prywatnej, wyrażonej w art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 Konstytucji”²⁰⁴.

Wreszcie zauważyć należy, że w pojęciu wywłaszczenia (także ujmowanego materialnie) nie mieszczą się szczególne ingerencje władz publicznych w prawo własności, polegające na atypowych skutkach ubocznych zgodnego z prawem działania bądź dochodzące do skutku w razie sprzecznych z prawem działań państwa²⁰⁵. Podstaw prawnych dla roszczeń odszkodowawczych w tym ostatnim przypadku należy szukać w art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym o obowiązku wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej.

Przesłanki legalnego wywłaszczenia w Konstytucji RP sformułowano przede wszystkim w art. 21 ust. 2. Niemniej przepis ten należy odczytywać w powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi, zwłaszcza z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3. Formalną przesłanką wywłaszczenia jest wymóg oparcia go na podstawie ustawowej. Wprawdzie art. 21 ust. 2 o tym nie wspomina, ale jest to oczywiste 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 własności.

Materialną przesłankę wywłaszczenia, mającą moc zasady konstytucyjnej, stanowi warunek realizacji celu publicznego wywłaszczenia. Przesłanka „celu publicznego” ma charakter generalny w tym sensie, że „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. 3”²⁰⁶.

Najogólniej pojęcie celu publicznego jako przesłanki zgodnego z prawem wywłaszczenia należy rozumieć jako interes (dobro) ogółu, to znaczy całego społeczeństwa bądź społeczności regionalnej²⁰⁷. Oczywiście jest, że interes (cel) publiczny nie jest interesem państwa czy interesem administracji publicznej, co więcej, nie jest też prostą sumą interesów

odszkodowawczy stanowią elementy treści tej instytucji (choć z zastrzeżeniem, że w znaczeniu „konstytucyjnym”), a nie przesłanki zgodności wywłaszczenia z prawem, *op. cit.*, s. 478–479.

²⁰² Miało to związek z trwającymi od 1990 r. procesami uwłaszczeń kolejnych grup podmiotów kosztem mienia komunalnego, podejmowanymi w celu generalnego uporządkowania stosunków własnościowych (np. komunalnych osób, spółdzielni mieszkaniowych, następnie innych spółdzielni i wreszcie Polskiego Związku Działkowców). Ich celem było – jak wskazał TK – usunięcie z porządku prawnego pozostałości zasady jednolitości i monopolu własności państwowej (orzeczenie K 18/95).

²⁰³ Wyrok K 8/98.

²⁰⁴ Pogląd, iż nie można wywłaszczyć podmiotu własności publicznej, prezentuje także K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 469.

²⁰⁵ Tak też K. Zaradkiewicz, powołujący się obszernie na literaturę niemiecką, *op. cit.*, s. 479–480.

²⁰⁶ L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 21, s. 15.

²⁰⁷ T. Dybowski, *op. cit.*, s. 326.

prywatnych²⁰⁸. Są to zatem pewne cele zbiorowe, ponadjednostkowe (P 12/11). 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 wywłaszczenie²⁰⁹. Pojęcie celu publicznego wiązać należy z charakterem podmiotów ubiegających się o wywłaszczenie, zaś przedsięwzięcie mające uzasadniać wywłaszczenie musi mieścić się w ramach ciężących na państwie lub gminie zadań i funkcji oraz służyć ich wykonaniu²¹⁰.

Kolejną przesłankę dopuszczalności wywłaszczenia w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi niezbędność jego dokonania. Zwrot „jedynie wówczas” użyty w tym przepisie wskazuje, że wywłaszczenie ma charakter wyjątkowy i usprawiedliwiony ważnymi powodami (istniejącymi realnie, a nie tylko formalnie), gdy nie ma możliwości realizacji celów publicznych za pomocą innych środków prawnych²¹¹. Adekwatnym wzorcem do oceny niezbędności wywłaszczenia jest także zasada proporcjonalności (P 12/11).

Niedochowanie wskazanych wyżej wymogów aktualizuje konstytucyjne prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Wprawdzie art. 21 ust. 2 Konstytucji nie formułuje wprost tego prawa, niemniej zdaniem TK jest ono „oczywistą konsekwencją” przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w tym przepisie²¹², a nadto zasadę tę w sposób pozytywny wyraża art. 21 ust. 1 Konstytucji (P 12/11). Dotyczy to sytuacji, gdy cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na cel publiczny, a także gdy „ustawa toleruje faktyczne przeznaczenie wywłaszczonej nieruchomości na cel niemieszczący się w katalogu celów publicznych określonych w ustawie wywłaszczeniowej” (P 12/11). Za naruszające art. 21 ust. 2 TK uznał także przypadki uzależniania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości od dalszych warunków, w tym od istnienia możliwości zagospodarowania nieruchomości zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości czy jej przylegania do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot bądź też zawężanie prawa do zwrotu jedynie do sytuacji, gdy cała nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny wskazany w decyzji o wywłaszczeniu²¹³.

Co istotne jednak, bezwzględny obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości Trybunał odnosi tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego ustanowionego na gruncie obowiązującej Konstytucji, ponieważ wcześniej zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową (P 12/11). Ponadto, jak wynika z precedensowego w tej kwestii wyroku P 12/11, art. 21 ust. 2 „nie stanowi podstawy wywodzenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości, które zostały wywłaszczone w toku procedury spełniającej konstytucyjny standard wywłaszczenia. Skoro nie naruszono art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie ma podstaw do wyprowadzania obowiązku zwrotu”. Idzie mianowicie o sytuację, „gdy na wywłaszczonej

²⁰⁸ J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” nr LX/2004, s. 40. Podobnie zdaniem TK: „Celem publicznym zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być zatem indywidualny interes lub suma interesów indywidualnych wielu osób prywatnych” (P 12/11).

²⁰⁹ E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 58; E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 206. Por. też wyrok NSA z 3 sierpnia 1998 r., IV SA, 1026/97.

²¹⁰ Dlatego na przykład tworzenie ogródków działkowych, ogrodu zoologicznego, klubu sportowego czy prywatnej stacji telewizyjnej nie może, w świetle orzecznictwa NSA, uzasadniać ingerencji w prawo własności w drodze wywłaszczenia (por. np. wyrok NSA z 1982 r., SA/Po 553/81, ONSA 1982, nr 1, poz. 6).

²¹¹ Por. orzeczenie K 1/91, P 5/99, K 8/98, K 2/02, a także z 9 grudnia 2008 r., K 61/07.

²¹² Wyrok z 24 października 2001 r., SK 22/01.

²¹³ Wyrok z 3 kwietnia 2008 r., K 6/05.

nieruchomości prawidłowo zrealizowano pierwotny cel wywłaszczenia”, a następnie z różnych przyczyn zaprzestano jego realizacji.

Kolejnym warunkiem legalności wywłaszczenia jest wymóg odszkodowania, które w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji zawsze musi towarzyszyć odjęciu lub ograniczeniu prawa własności albo innego prawa majątkowego. Taki wniosek wynika także z orzecznictwa ETPCz, mimo że art. 1 PD nr 1 nie wspomina wprost o odszkodowaniu w przypadku pozbawienia własności. Zdaniem Trybunału strasburskiego obowiązek kompensacji w takim przypadku wynika z całokształtu postanowień tego przepisu w związku z zasadą proporcjonalności oraz właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych. W odniesieniu zaś do cudzoziemców obowiązek zapłaty odszkodowania wyprowadzono z „ogólnych zasad prawa międzynarodowego”²¹⁴.

Trzeba się także zgodzić z poglądem, że odszkodowanie nie należy do istoty wywłaszczenia²¹⁵, to bowiem nakierowane jest wyłącznie na odjęcie określonego dobra majątkowego²¹⁶. Niemniej, w orzecznictwie obu trybunałów „zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności”²¹⁷. Niespełnienie tego wymogu uznawane jest w orzecznictwie strasburskim za przejaw naruszenia proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć przez ingerencję we własność, motywowaną racjami publicznymi. Należyte, tj. sprawiedliwe odszkodowanie stanowi więc element przywracający właściwą równowagę pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki²¹⁸. Równowaga ta, zdaniem ETPCz, może być zachowana także w przypadku wywłaszczeń mających na celu realizację publicznych projektów na wielką skalę²¹⁹.

Podtrzymując po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. stanowisko wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie²²⁰, TK wskazuje, że słuszne odszkodowanie jest odszkodowaniem sprawiedliwym, to zaś odszkodowaniem ekwiwalentnym, pozwalającym wywłaszczonemu właścicielowi na odtworzenie rzeczy przejętej przez państwo (K 2/90) lub nawet szerszej sytuacji majątkowej, jaką miał przed wywłaszczeniem (P 5/99). Z zasady ekwiwalentności wynika też, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplone, zarówno w drodze sposobu obliczania odszkodowania (wprowadzenie potrąceń z innych tytułów niż już ciężące na nieruchomości), jak i trybu jego wypłacania np. w ratach (K 1/90).

Pomimo braku wyraźnych wskazówek w art. 21 ust. 2 Konstytucji co do rozumienia pojęcia „słuszne odszkodowanie” należy przyjąć, że w zasadzie winno być ono odszkodowaniem pełnym. Z drugiej jednak strony, nieprzypadkowe było – jak się wydaje – posłużenie się przez ustrojodawcę zwrotem „słuszne odszkodowanie”, a nie „odszkodowanie pełne”,

²¹⁴ Por. np. wyrok w sprawie *James i inni v. Wlk. Brytania*, M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 1304, a także A. Wróbel, *op. cit.*, s. 508 i n.

²¹⁵ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 21, s. 13–14. Inaczej M. Szalewska, *Odszkodowanie według ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999, s. 545, a także – jak wspomniano wyżej – K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 478.

²¹⁶ E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 240

²¹⁷ Orzeczenie z 14 marca 2000 r., P 5/99. Por. też M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *op. cit.*, s. 435.

²¹⁸ Por. wyrok w sprawie *Sporrong i Lönnroth*, 1982 r.

²¹⁹ Wyrok w sprawie *Aka v. Turcja*, 1998; M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 1301 i 1410 i n.

²²⁰ Wyrok z 14 grudnia 1988 r., K 2/88, oraz z 4 grudnia 1989 r., K 3/88, a także wyrok z 8 maja 1990 r., K 1/90 oraz z 19 czerwca 1990 r., K 2/90.

jak to czynią konstytucje niektórych państw²²¹. Na ten argument powołuje się także TK, wskazując, że „mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za «słuszne» również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny”²²². Za taką wartość konstytucyjną uznaje równowagę budżetową, podkreślając, że dla ustalenia znaczenia pojęcia „słuszne odszkodowanie” „należy uwzględnić również kontekst następstw ustalenia odszkodowania dla budżetu państwa” (SK 11/02)²²³.

Dostrzec tutaj można wyraźne nawiązanie do orzecznictwa strasburskiego, podkreślającego, że z art. 1 wynika ogólne roszczenie odszkodowawcze w przypadku wywłaszczenia, które jednak nie dotyczy odszkodowania w określonej wysokości²²⁴. Tylko wtedy, gdy odszkodowanie jest niewystarczające (niedostateczne) i narusza istotę roszczenia odszkodowawczego dochodzi do naruszenia zasady obowiązku kompensacji. Niemniej „odebranie mienia bez zapłaty sumy, która pozostaje w rozsądnym stosunku do jego wartości na ogół stanowi nadmierną ingerencję, a całkowity brak odszkodowania może być uznany za usprawiedliwiony na gruncie art. 1 PD nr 1 jedynie w wyjątkowych okolicznościach”²²⁵. Nie można zatem przyjąć, że art. 1 wymaga zawsze odszkodowania w pełnej wysokości ani też w takiej samej wysokości w przypadkach różnych kategorii naruszeń. W szczególności „kryteria ustalania odszkodowań przy nacjonalizacji mogą różnić się od innych form odebrania własności”²²⁶. W orzecznictwie strasburskim podkreśla się ponadto, że wywłaszczające państwo dysponuje bezpośrednią znajomością sytuacji społecznej oraz znajdujących się do dyspozycji środków, a więc łatwiej mu ocenić, jakie w tym przypadku odszkodowanie jest słuszne. Rolą sądu europejskiego jest w tym przypadku kontrola, czy państwo nie nadużywa tego rodzaju środków oraz czy istniejące odszkodowanie istotnie jest słuszne²²⁷.

Konstytucyjny standard odszkodowania w przypadku wywłaszczenia, obok wskazania jego wymiaru, określa także moment wypłaty odszkodowania. Natomiast ani art. 21 ust. 2 Konstytucji, ani EKPCz nie wymaga *expressis verbis*, by odszkodowanie miało charakter odszkodowania uprzedniego. W orzecznictwie strasburskim podkreśla się w tym kontekście, że „odszkodowanie może być uznane za nieadekwatne, jeśli w decyzji o jego przyznaniu nie uwzględnia się takich okoliczności powodujących zmniejszenie

²²¹ Por. np. art. 105 konstytucji Norwegii, § 73 ust. 1 Danii, art. 17 ust. 4 Grecji, § 13 ust. 2 Węgier, 50 ust. 1 Chorwacji i inne.

²²² Wyrok 20 lipca 2004 r., SK 11/02. Por. też L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 21, s. 17.

²²³ Wystarczające przesłanki do odejścia od pełnej ekwiwalentności odszkodowania zaistniały zdaniem TK w sprawie odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone pod drogi publiczne. Kwestionowany art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną spowodował pewne ograniczenia ekwiwalentności odszkodowania, odsuwając w czasie możliwość złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania, ograniczając okres dochodzenia roszczenia, jak również nie określając terminu wypłaty odszkodowania za wywłączoną nieruchomość oraz wyłączając z zakresu czasowego waloryzacji okres między dniem utraty własności a dniem ustalenia wysokości odszkodowania. Zdaniem TK „rozwiązanie to pozostaje jednakże w granicach wyznaczonych przez konstytucyjny wymóg przyznania słusznego odszkodowania, którego słusznosc mierzy się nie tylko interesami podmiotu wywłaszczanego, lecz również znanymi ustawodawcy możliwościami władzy publicznej w zakresie sprostania wymaganiom związanym z uregulowaniem sytuacji prawnej nieruchomości zajętych pod drogi publiczne (kwestia czasu koniecznego na przygotowanie środków w budżetach państwowych i gminnych do wypłaty odszkodowań)” – SK 11/02.

²²⁴ Szerzej na temat konstrukcji odszkodowania w przypadku pozbawienia własności w EKPCz i jego wpływu na sposób rozumienia pojęcia „słuszne odszkodowanie” w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, S. Jarosz-Żukowska, „Słuszne odszkodowanie” jako konstytucyjna przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXVIII/2005, s. 113 i n.

²²⁵ Por. orzeczenia w sprawach *James i inni v. Wlk. Brytania*, 1986, *Lithgow i inni v. Wlk. Brytania*, 1986, *Former King of Greece* i inne. M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 1303 i n. Por. też J. A. Frowein, W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK – Kommentar*, Kehl-Straßburg-Arlington, 1996, s. 810–811.

²²⁶ Sprawy *Lithgow i inni* oraz *James i inni v. Wlk. Brytania*.

²²⁷ A. Frowein, W. Peukert, *op. cit.*, s. 811–812.

jego rzeczywistej wartości, jak na przykład nieuzasadniona zwłoka”; a zwłaszcza gdy „nadmierne opóźnienie z zapłatą odszkodowania za wywłaszczenie prowadzi do powiększenia strat finansowych osoby, której grunty podlegają wywłaszczeniu, i stawia ją w sytuacji niepewności, zwłaszcza w razie dużej inflacji istniejącej w niektórych państwach”²²⁸.

Podobny pogląd wyraża TK, wskazujący, że funkcję gwarancyjną art. 21 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć jako konieczność wypłacenia odszkodowania, „skorelowanego czasowo z dokonaniem odjęciem własności, oraz do wysokości otrzymanego odszkodowania. Nie musi być ono uprzednim wyrównaniem uszczerbku powstałego w majątku wywłaszczonego”. Z obowiązkiem zapłaty odszkodowania w ściśle określonym w ustawie terminie wiąże się także zasada waloryzacji niewypłaconego odszkodowania²²⁹.

Ponadto wywłaszczony musi mieć zagwarantowane skuteczne środki prawne pozwalające mu na uzyskanie słusznego odszkodowania²³⁰. W dotychczasowym orzecznictwie TK nie wiązał jednak konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z naruszeniem wymogu słusznego odszkodowania.

Należy wreszcie zauważyć, że zasada słusznego odszkodowania wyrażona w art. 21 ust. 2 Konstytucji powinna być modelem także dla mechanizmu kompensacyjnego w przypadku szczególnie dotkliwych ingerencji w wykonywanie prawa własności²³¹, które bez kompensacji pozostawałoby w sprzeczności zwłaszcza z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji²³². Trybunał Konstytucyjny podkreśla bowiem, że zasada ta „ma charakter uniwersalny i powinna znajdować zastosowanie w wypadku ingerowania we własność ze względu na określony cel publiczny” (K 37/02). Oznacza to zatem, że zasadą powinno być wprowadzenie mechanizmu kompensacyjnego pokrywającego nie tylko szkodę rzeczywistą, m.in. uszczerbek związany z obniżeniem się wartości nieruchomości, ale także wprowadzenie alternatywnie możliwości żądania wykupienia nieruchomości, z której korzystanie w dotychczasowym zakresie staje się niemożliwe²³³.

²²⁸ Podobnie Trybunał oceniał niezwykle długie okresy zwłoki w postępowaniu administracyjnym i sądowym, w którym ustalane jest odszkodowanie, zwłaszcza gdy osoby wywłaszczane mają obowiązek skorzystania z tej procedury w celu uzyskania odszkodowania. W takich przypadkach różnica wysokości odszkodowania w chwili wywłaszczenia i jego faktycznej zapłaty wynika wyłącznie z zaniedbań organów prowadzących wywłaszczenie.

Por. wyroki w sprawach *Akkus v. Turcja*, 1997 r., oraz *Aka v. Turcja*, 1998 r., M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 1401–1402 oraz s. 1410, 1412.

²²⁹ Por. art. 132 ust. 3 ustawa o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.)

²³⁰ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 35.

²³¹ Por. też uwagi K. Zaradkiewiczza, *op. cit.*, s. 463, a także *idem*, *Dopuszczalny zakres niestanowiącej wywłaszczenia ingerencji we własność na przykładzie niemieckiej doktryny konstytucyjnej*, Biuro Orzecznictwo i Studiów TK, listopad 2008.

²³² Tak w wyroku K 37/02, a także K 20/07.

²³³ Przykładem tego typu regulacji ustawowych są uregulowania zawarte w u.g.n., które na wypadek decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości przez nałożenie na właściciela określonych obowiązków w trybie art. 120 ustawy lub przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości określonych urządzeń i instalacji w trybie art. 124–126 ustawy przewidują stosowne odszkodowanie. Mechanizm kompensacyjny przewiduje także ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717). Podobne rozwiązania przewidują także inne ustawy, por. np. art. 129 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

