Joanna Szponar-Seroka¹

Zasada ochrony własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Słowa kluczowe: ochrona własności, prawo własności, Konstytucja

Keywords: ownership protection, the right to property, Constitution

Streszczenie

Ochrona własności jest jedną z zasad naczelných ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, zaś art. 21 Konstytucji zapewnia ochronę własności niezależnie od tego, jakiemu podmiotowi prawo to przysługuje. Wydaje się, że, pomimo niewyrażenia tego wprost w art. 21, ochronie na podstawie tego przepisu podlegają także inne prawa majątkowe, których ochrona wynika z art. 64. Mimo że obowiązek ochrony własności wywodzony z Konstytucji spoczywa głównie na organach państwa, to przyjąć należy, że obciąża on także inne podmioty, w tym prywatne. Prawo własności nie ma charakteru absolutnego i podlega różnym ograniczeniom, przede wszystkim wprowadzanym w drodze ustawy, przy czym ustawodawca, wprowadzając je, powinien kierować się zasadą proporcjonalności. Przykładowo warte rozważenia w tym zakresie wydaje się ograniczenie w nabywaniu nieruchomości rolnych w zestawieniu z liberalizacją przepisów dotyczących wycinki drzew.

Summary

The right to ownership and its protection in the Constitution of the Republic of Poland

Ownership protection is one of the rights in the political system of the Republic of Poland. Article 21 of the Constitution safeguards ownership protection in general. Oth-

¹ Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: asia.szponar@gmail.com.

er property rights also seem to be protected on the basis of that general provision such as the ones resulting from Article 64 of the Constitution. Although the obligation of legal ownership protection is vested mainly in the state authorities, other entities, including private ones, are also obliged to comply. The right to property is not absolute and in accordance with Article 64 “may only be limited by means of a statute” but only to the extent not violating its substance. What seems worth considering in this context is the issue of limitations of the procurement of the agricultural real estate as well as liberalization of the provisions concerning tree removal.

I.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, „[t]rwłość i nienaruszalność własności prywatnej oraz powszechny dostęp do tego prawa stanowią jedną z naczelných zasad ustrojowych Konstytucji”². W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.³ (dalej: Konstytucja) posłużono się pojęciem własności w kilku miejscach. Artykuł 21 ust. 1⁴ stanowi, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Reguła wywodzona z tego przepisu, nazywana zasadą ochrony własności, odnosi się do ustroju społeczno – gospodarczego państwa. Umieszczenie ochrony własności w katalogu norm ustrojowych Rzeczypospolitej ma na celu podkreślenie znaczenia tego przepisu wobec interpretacji dalszych uregulowań ustawy zasadniczej⁵.

Założeniem kształtowania norm ustrojowych jest kreowanie kierunków działania, zadań i celów państwa, wśród których znajduje się ochrona własności. Jest to gwarancja funkcjonująca w polskim systemie prawnym niezależnie od przyznania poszczególnym jednostkom praw podmiotowych o indywidu-

² Wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., P 12/11, OTK ZU 11A/2012, poz. 135.

³ Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Powoływane w tekście przepisy prawa bez przywołania nazwy aktu prawnego są przepisami Konstytucji.

⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Ochrona własności*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 294.

alnym charakterze⁶. Trybunał Konstytucyjny słusznie zauważył, że zapewnienie ochrony własności stanowi konstytucyjny obowiązek państwa realizowany w płaszczyźnie działań prawodawczych oraz w działaniach faktycznych organów państwa⁷. Ponieważ ochrona własności, rozumiana jako zasada ustrojowa, powoduje powstanie określonych obowiązków organów państwowych, przypisać jej należy charakter publicznoprawny⁸. Zamieszczenie zasady ochrony własności w rozdziale I ustawy zasadniczej determinuje treść aktów prawnych niższego rzędu oraz wyznacza granice przyszłych działań ustawodawczych⁹. Ochrona własności stanowi gwarancję własności, której nie można naruszyć – w nadmiernym stopniu – aktami prawnymi niższego rzędu, co odróżnia konstytucyjne pojęcie własności od tego regulowanego prawem cywilnym, niechroniącym jej przed naruszeniem w drodze ustaw¹⁰.

Jak wskazuje się w doktrynie, pomimo zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, zasada ochrony własności wprowadzona w art. 21 nie jest sama w sobie podstawą dla konkretnych, indywidualnych roszczeń; ich źródłem może być art. 64 oraz uregulowania zawarte w aktach prawnych niższego rzędu¹¹. Artykuł 21 jest natomiast punktem wyjścia dla abstrakcyjnej kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Należy więc zaznaczyć, że przepis ten nie statuuje indywidualnego prawa konstytucyjnego – robi to dopiero art. 64 i w związku z tym nie można wnieść skargi konstytucyjnej bazując jedynie na art. 21¹². Natomiast art. 64 posiada przymiot bezpośredniej stosowności i jego realizacja nie jest uzależniona od uchwalenia ustaw konkretyzujących¹³.

⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32.

⁷ Wyroki TK: z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU 2/1999, poz. 25; z 10 lipca 2012 r., P 15/12, OTK ZU 7A/2012, poz. 77.

⁸ K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 25.

⁹ Wyroki TK: z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 1/2000, poz. 3; z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1/1999, poz. 2.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Wyrok TK z 10 lipca 2012 r., P 15/12, OTK ZU 7A/2012, poz. 77.

¹² M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] *Własność – Zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 63.

¹³ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 1/2000, poz. 3.

Zgadzam się z tym, że konstytucyjna metoda regulacji opiera się na specyficznych zasadach, uzasadniających konieczność unormowania zagadnienia własności w dwóch aspektach – zarówno jako zasady ustrojowej, jak i ekonomicznego prawa podmiotowego. Na kształt praw ekonomicznych zasadniczy wpływ ma polityka społeczno – gospodarcza państwa, co osłabia ich ochronę jako praw drugiej generacji. Ochrona własności jako zasada ustrojowa ma natomiast wymiar aksjologiczny, umacniający pozycję tego uregulowania. Ujęcie zagadnienia własności w postać zasady naczelnej gwarantuje także ochronę prawa podmiotowego¹⁴; art. 21 i art. 64 częściowo pokrywają się i uzupełniają się wzajemnie¹⁵.

Należy podkreślić, że, w związku z tym, że zasada ochrony własności, wyrażona w art. 21, ma charakter zasady ustrojowej, inne postanowienia ustawy zasadniczej, a także przepisy aktów prawnych niższego rzędu, powinny być interpretowane z jej uwzględnieniem. Artykuł ten stanowi wzorzec konstytucyjny we wszelkich sprawach mających związek z własnością i dziedziczeniem w razie braku szczegółowego uregulowania tego zagadnienia. Jako swego rodzaju szczegółowe uregulowanie można potraktować art. 64¹⁶, w którym następuje rozwinięcie ustanowionej w art. 21 zasady ustrojowej i ujęcie go jako prawo podmiotowe¹⁷. Zgodnie z wyrokiem TK z 30 października 2001 r., K 33/00¹⁸, „[n]aruszenie bardziej szczegółowych norm, zawartych w art. 64 Konstytucji, oznacza automatycznie niezgodność także z art. 21 ust. 1 Konstytucji”. Wyodrębnienie zasady ochrony własności jako zasady działania państwa od zasady ochrony prawa jednostki sprawia, że możliwa jest odrębna analiza powyższych zagadnień¹⁹.

¹⁴ A. Łabno, K. Skotnicki, *Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawa własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] *Własność – Zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 55.

¹⁵ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1/1999, poz. 2.

¹⁶ Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU 2/1999, poz. 25.

¹⁷ T. Liszcz, *Praca i kapitał w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Iuridica Lublinska” *Księga jubileuszowa dedykowana profesor Ewie Gdulewicz w siedemdziesięciolecie urodzin*, red. R. Mojak, W. Skrzydło, 2014, T. XXII, s. 263–264.

¹⁸ OTK ZU 7/2001, poz. 217.

¹⁹ M. Grzybowski, op.cit., s. 60.

II.

Brak definicji legalnej pojęcia własności na gruncie konstytucyjnym oraz fakt używania przez ustawodawcę różnego nazewnictwa wydawałoby się – tej samej instytucji prawnej – sprawiają, że pojęcie to może być rozumiane niejednolicie²⁰. Można nadawać mu autonomiczne, swoiste dla Konstytucji znaczenie, bądź też odwoływać się do znaczeń, które funkcjonują w polskim prawie na podstawie innych regulacji ustawowych²¹. Trudności z jednoznacznym wskazaniem znaczenia tej instytucji sprawiają, że dla jego interpretacji niezbędne jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i piśmiennictwa, na gruncie których wykształciły się dwie koncepcje rozumienia pojęcia własności w Konstytucji. Jedna z nich przyjmuje, że pojęcie własności w znaczeniu art. 21 jest szerokie i można utożsamiać je z pojęciem mienia. Druga natomiast skłania się ku temu, by pojęcie to, zarówno w art. 21, jak i w art. 64, interpretować jako własność w znaczeniu cywilistycznym²². Słuszna jest teza, zgodnie z którą, mimo że pojęcie konstytucyjne jest autonomiczne i wyższe rangą od przepisów ustawowych, to fakt silnego ugruntowania go w tradycji systemu prawnego ogranicza tę autonomię²³.

Przepis art. 21 zapewnia ochronę każdego rodzaju własności, zaś ustawa zasadnicza nie wyodrębnia jej form i typów²⁴. Zamierzeniem legislacyjnym, z którego wywodzi się obecna regulacja własności w Konstytucji, mogła być chęć zrównania wszystkich form własności i eliminacja przywilejów ochronnych dla określonych podmiotów i form²⁵. Fakt, że art. 21 ust. 1 dotyczy zarówno własności, jak i prawa dziedziczenia, może sugero-

²⁰ Por. W. Śliwski, *Prawo do własności na tle uniwersalnych oraz regionalnych standardów praw człowieka*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 1, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2013, s. 603 i n.

²¹ A. Domańska, A. Domańska, *Własność jako element społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 34.

²² S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, s. 36.

²³ S. Jarosz-Żukowska, *Ochrona...*, s. 295.

²⁴ P. Czarnek, *Rozdział dziewiąty. Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 300.

²⁵ Ibidem, s. 300.

wać, że pojęcie własności odnosi się przede wszystkim własności prywatnej²⁶, zwłaszcza że umieszczenie przepisu o takim zakresie regulacji bezpośrednio po art. 20, określającym zasadę gospodarki rynkowej, można traktować jako rozwinięcie zagadnienia jednego z jej filarów, jakim jest własność prywatna²⁷ (wniosek taki należy jednak uznać za błędny, co potwierdzają dalsze rozważania).

Zgodnie z jedną z definicji, pod pojęciem własności prywatnej rozumieć należy „wszystko to, co może należeć do osoby fizycznej lub prawnej – wszelkich podmiotów autonomicznych w stosunku do państwa i sektora jego własności gospodarczej – i obejmuje zarówno środki produkcji, jak i dobra konsumpcyjne”²⁸. Własność prywatną stanowi też własność spółdzielcza, lecz już nie własność komunalna²⁹. Z art. 20 wnioskować można, że podstawową, dominującą formą własności jest własność prywatna³⁰. Brak jednak w ustawie zasadniczej uznania znaczenia własności prywatnej jako samodzielnej zasady ustrojowej³¹.

Uważam, że należy przyjąć, że na obraz konstytucyjnej regulacji własności składają się wszystkie wymienione w ustawie zasadniczej formy własności³², od własności prywatnej, wymienionej w art. 20, przez ogólnie pojmowaną własność z art. 21, prawo do własności i prawo własności wprowadzone w art. 64, po prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego ustanowione w art. 165³³, a w pewnym sensie także majątek Skarbu Państwa, co wynika z art. 218. Jak wynika z rozważań doktryny, Konstytucja „posługuje się pojęciem własności w czterech znaczeniach: własnością bezprzymiotnikową, kiedy mówi o własności jako zasadzie ustrojowej, własnością prywatną (art. 20), własnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1) oraz własnością (majątkiem) Skarbu Państwa”³⁴. Każda

²⁶ T. Liszcz, op.cit., s. 262.

²⁷ Ibidem, s. 262.

²⁸ P. Czarnek, op.cit., s. 300.

²⁹ Ibidem, s. 300.

³⁰ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, s. 102.

³¹ A. Łabno, K. Skotnicki, op.cit., s. 53.

³² Wyrok TK z 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK ZU 7A/2012, poz. 78.

³³ A. Domańska, A. Domańska, op.cit., s. 34.

³⁴ R. Illinicz, *Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Własność – Zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*,

z tych form własności podlega ochronie prawnej, zgodnie z art. 21. Jak wynika z wyroku TK z 11 lipca 2012 r., K 8/10³⁵, „uniwersalny charakter ochrony własności w ramach wzorca konstytucyjnego statuowanego w art. 21 ust. 1 nie oznacza, że ochrona ta ma być jednakowa dla wszystkich jej form (wszystkich podmiotów własności)”. Inna ochrona poszczególnych rodzajów własności wynika z ich specyfiki³⁶. Ochroną objęta jest więc każda postać własności: własność prywatna, Skarbu Państwa, komunalna, spółdzielcza; a zatem nie tylko własność indywidualna, ale i zbiorowa³⁷.

Słusznie przyjmuje się, że przedmiotem ochrony wynikającej z ustawy zasadniczej jest mienie, rozumiane jako zespół praw majątkowych, a nie jedynie prawo własności w rozumieniu Kodeksu cywilnego³⁸. Pojęcie mienia jest szerokie i obejmuje zarówno własność, jak i inne prawa majątkowe³⁹. W takim rozumieniu należałoby rozciągnąć zakres środków prawnych przysługujących prawu własności także na inne prawa majątkowe – składniki mienia⁴⁰. Należy bowiem skłonić się ku stanowisku, że ustawodawca, używając pojęcia własności w art. 21, miał na myśli znaczenie szersze niż cywilistyczne, bardziej zbliżone do pojęcia „mienia” bądź też „majątku”, czy nawet, idąc dalej, obejmujące – poza własnością w ścisłym tego słowa znaczeniu – także inne prawa majątkowe, również na dobrach niematerialnych⁴¹. W art. 64 natomiast mamy do czynienia z własnością w ujęciu węższym. Moim zdaniem, werbalizacja w tym artykule – poza własnością – „innych praw majątkowych” pozwala twierdzić, że własność w znaczeniu art. 21 obejmuje także i tę kategorię mienia, choć można spotkać się także z przeciwnym poglądem, zgodnie z którym jedynie własność w ścisłym znaczeniu podlega ochronie z art. 21, która to ochrona na inne prawa majątkowe już się nie rozciąga⁴². W doktrynie zauważa się, że „[z] uwagi na to,

red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 125.

³⁵ OTK ZU 7A/2012, poz. 78.

³⁶ R. Illinicz, op.cit., s. 125.

³⁷ S. Jarosz-Żukowska, *Ochrona...*, s. 295; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, s. 106.

³⁸ A. Domańska, A. Domańska, op.cit., s. 35.

³⁹ P. Czarnek, op.cit., 301.

⁴⁰ Ibidem, s. 301.

⁴¹ M. Grzybowski, op.cit., s. 63.

⁴² Por. M. Strzępek, *Konstytucyjne rozumienie pojęcia „własność” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój de-*

że norma art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawową zasadę ustrojową, oczywiste jest szerokie (ogólne) i autonomiczne rozumienie własności jako zbiorczego określenia dla wszystkich praw majątkowych, jako tzw. własności konstytucyjnej⁴³. Taka koncepcja wydaje się zasadna i w związku z tym należy stwierdzić, że przedmiotem ochrony zapewnionej przez Konstytucję jest własność jako ogół praw majątkowych (mienie – art. 44 Kodeksu cywilnego⁴⁴), nie zaś jedynie prawo własności w rozumieniu Kodeksu cywilnego (art. 140 i nast. Kodeksu cywilnego), gdyż jedynie takie szerokie ujęcie własności spełniać może swoją funkcję polityczno – ustrojową⁴⁵. Konstytucyjna gwarancja własności obejmuje więc również inne prawa majątkowe, nie tylko na rzeczach, ale także na prawach i dobrach niematerialnych⁴⁶; „prawa własności wód, kopalin, własność intelektualną, przemysłową, energii, ograniczone prawa rzeczowe, prawo na przedsiębiorstwie, prawa obligacyjne, a także prawa publiczne o wartości majątkowej”⁴⁷.

Konstytucyjne postanowienia dotyczące ochrony własności w takim szerokim ujęciu nie regulują bezpośrednio stosunków własnościowych, ale wyznaczają kierunek, w którym powinna zmierzać działalność państwa⁴⁸. Z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 wyprowadzić można prawo do wolności majątkowej – prawo podmiotowe o charakterze publicznoprawnym, którego treścią jest „gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim”⁴⁹, co obejmuje w szczególności „zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos* i *mortis causa*”⁵⁰, a także tradycyjne uprawnienia: do posiadania rzeczy, używania jej i pobierania z niej pożytków⁵¹.

mokracji i ochronę praw człowieka, t. 3, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2013, s. 479–480.

⁴³ K. Strzyczkowski, op.cit., s. 25.

⁴⁴ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.).

⁴⁵ K. Strzyczkowski, op.cit., s. 25.

⁴⁶ E. Łętowska, *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 128.

⁴⁷ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 195.

⁴⁸ K. Strzyczkowski, op.cit., s. 25.

⁴⁹ Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU 1/2001, poz. 5.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, s. 213.

W związku z tym, że własność nie jest prawem absolutnym, zarówno samo to prawo, jak i jego ochrona, podlegają ograniczeniom⁵². Jak wynika z wyroku TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98⁵³, „[o]cena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”.

III.

Z art. 21 ust. 1 wyprowadzić można obowiązek ochrony własności przez państwo, a w szczególności – organy państwa. Powinien on być spełniony na wszystkich etapach, rozpoczynając od ustawodawstwa, które powinno skonkretyzować treść prawa własności oraz instrumenty jego ochrony (zarówno materialne, jak i procesowe), a kończąc na stosowaniu prawa przez organy państwowe⁵⁴. Należy stwierdzić, że adresatami wynikającego z powyższego przepisu zobowiązania do ochrony własności są podmioty (instytucje), które w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej mają obowiązek podejmować działania zmierzające do zagwarantowania tej zasady. Ponieważ omawiana regulacja jako podmiot zobowiązany wskazuje Rzeczpospolitą, należy katalog adresatów interpretować szeroko i zauważyć, że powinność ochrony własności obciąża wszystkie instytucje państwa, które w ramach swojej działalności mają styczność z kwestią własności⁵⁵. Choć obowiązek innych podmiotów niż państwowe (takich jak instytucje samorządowe, społeczne czy też podmioty prywatne) nie został wyrażony wprost, należy przyjąć, że w pewnym zakresie ciąży także na nich. Obowiązki poszczególnych podmiotów zakresie ochrony własności mogą być zróżnicowane. Niewątpliwie państwo jest w stanie wywiązać się z omawianego obowiązku najpełniej poprzez przysługujące mu kompetencje w zakresie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, czy fakt dysponowania przez nie środkami przymusu. Ponadto państwo jest

⁵² P. Czarnek, *op.cit.*, s. 301.

⁵³ OTK ZU 1/2000, poz. 3.

⁵⁴ T. Liszcz, *op.cit.*, s. 262.

⁵⁵ M. Grzybowski, *op.cit.*, s. 61.

jedynym podmiotem, który może oddziaływać w sferze ochrony konstytucyjnych wartości, w tym prawa własności, w sposób wyznaczony przez atrybuty powszechności, suwerenności i zwierzchnictwa terytorialnego⁵⁶. Mimo to uważam, że obowiązek ochrony własności rzutuje także na zachowania innych podmiotów. Świadczy o tym także fakt uregulowania w art. 64 zagadnienia własności jako prawa podmiotowego, a co za tym idzie – obowiązek poszanowania go przez wszystkie instytucje i osoby. Wynika on także z różnych ustaw szczególnych, zaś jego nieprzestrzeganie w różnych sytuacjach obwarowane jest różnego rodzaju sankcjami.

Należy zaznaczyć, że zasada ochrony własności ma charakter normatywny (dyrektywalny; mający na celu oddziaływanie na sposób zachowania określonych podmiotów tak, by podjęły one określone działania⁵⁷) nie zaś opisowy (odnoszący się do wzorców wskazujących sposób rozstrzygnięcia danej kwestii czy ukształtowania jakiejś instytucji prawnej przez ustawodawcę⁵⁸). Wynika to z faktu, że zawiera w sobie nakaz podjęcia przez państwo działań zmierzających do jej zachowania. W przypadku organów władzy ustawodawczej jest to obowiązek tworzenia aktów prawnych służących ochronie własności; organów wykonawczych – stosowanie prawa z poszanowaniem dla tej zasady; zaś organów władzy sądowniczej – orzekanie zapewniające zabezpieczenie tego prawa. Także organy kontroli państwowej i organy ścigania powinny podejmować praktyczne działania zmierzające do sankcjonowania jej naruszeń⁵⁹. Należy zgodzić się z tezą, zgodnie z którą obowiązek nałożony przez prawodawcę w art. 21 kreuje z jednej strony konieczność powstania dalszych uregulowań, mających na celu kształtowanie instytucji prawnych mających uszczegółowić treść prawa własności i jego granic, zaś z drugiej strony – obowiązek podejmowania przez organy państwowe konkretnych działań, dążących do zapewnienia jego ochrony⁶⁰.

Może się wydawać, że fakt umiejscowienia art. 64 w rozdziale dotyczącym praw i wolności jednostki przemawia za przyznaniem ich jedynie

⁵⁶ Ibidem, s. 62.

⁵⁷ A. Żurawik, *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 1–2.

⁵⁸ Ibidem, s. 2; por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 15 i n.

⁵⁹ M. Grzybowski, op.cit., s. 63.

⁶⁰ S. Jarosz-Żukowska, *Ochrona...*, s. 294–295.

osobom fizycznym. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁶¹ i doktryna⁶² stoją jednak na stanowisku, że niesłuszne byłoby wyłączenie z zakresu obowiązywania art. 64 innych podmiotów prawa prywatnego. Jak wynika z faktu użycia przez prawodawcę słowa „każdy” w art. 64, skierowany on jest do wszystkich osób fizycznych – zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców⁶³, a także osób prawnych prawa prywatnego, natomiast – jak wskazuje się w piśmiennictwie – nie dotyczy państwowych i komunalnych osób prawnych, ponieważ jednostki te, w przeciwieństwie do podmiotów wymienionych wcześniej, nie są podmiotami konstytucyjnych praw i wolności. Ochrona własności do nich należącej wynika z kolei z art. 165 i art. 218⁶⁴. Ponadto ochrona własności w znaczeniu zasady ustroju wyrażonej w art. 21 powinna być równa dla wszystkich, bez względu na rodzaj podmiotu czy sposób nabycia⁶⁵.

IV.

Prawa majątkowe, jako że należą do grupy praw ekonomicznych, objęte są słabszą ochroną niż prawa osobiste. Prawo własności, choć najsilniejsze ze wszystkich praw majątkowych, podlega różnym ograniczeniom, a co za tym idzie – nie ma charakteru absolutnego⁶⁶. Jednym z ograniczeń jest wskazane w art. 21 ust. 2 wywłaszczenie, co jest równoznaczne z pozbawieniem jednostki jej pra-

⁶¹ Przykładowo w wyroku TK z 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK ZU 5/1999, poz. 96, Trybunał orzekł, że „pewne prawa, np. prawo własności (...) muszą – z istoty systemu gospodarczego – obejmować nie tylko osoby fizyczne, ale też podmioty gospodarcze nie będące osobami fizycznymi”; por. wyroki TK: z 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK ZU 4/2001, poz. 87; z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU 2/1999, poz. 25.

⁶² S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, s. 86 i n.; E. Łętowska, *Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i Konwencji Europejskiej*, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, z. 4, red. E. Łabęcka, Warszawa 1998, s. 95; B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 50.

⁶³ Potwierdza to art. 37. ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że „[k]to znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”.

⁶⁴ T. Liszcz, op.cit., s. 264.

⁶⁵ Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU 2/1999, poz. 25.

⁶⁶ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 1/2000, poz. 3.

wa własności⁶⁷ lub jego ograniczeniem w drodze decyzji⁶⁸. Inne ograniczenia – jak wynika z art. 64 ust. 3, mogą być wprowadzane jedynie w drodze ustawy i nie mogą naruszać istoty prawa własności⁶⁹ (jako przykład takiego ograniczenia można wskazać możliwość ustanowienia służebności przez sąd cywilny). Przy ich ustanawianiu prawodawca powinien kierować się zasadą proporcjonalności i stosować art. 31 ust. 3⁷⁰, stanowiący, że „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Interesującym zagadnieniem wydaje się być relacja art. 31 ust. 3, konkretyzującego możliwość ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, a w szczególności normy prawnej, zgodnie z którą „[o]graniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”⁷¹, oraz art. 21, wprowadzającego możliwość wywłaszczenia, które jest bez wątpienia naruszeniem istoty prawa własności i skutkuje jego zniesieniem. Jak wynika z wyroku TK z 14 marca 2000 r., P. 5/99⁷², „[w] myśl utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiska, rozróżnienia wymaga problem konstytucyjnej oceny przepisów wprowadzających ograniczenia prawa własności, od sytuacji, w której, poprzez odjęcie własności, dochodzi do ingerencji w samą istotę tego prawa”. Trybunał uzasadnia swoje stanowisko tym, że art. 64 ust. 3 Konstytucji, formułujący granice dopuszczalnej ingerencji w treść prawa własności, nie jest adekwatny dla oceny konstytucyjnej dopuszczalności instytucji wywłaszczenia, z którą nieodłącznie wiąże się element naruszenia istoty własności. Z podobną argumentacją można spotkać się w piśmiennictwie: „wywłaszczenie jest z natury rzeczy ingerencją w istotę prawa własności, bo oznacza całkowite pozbawienie tego prawa, dlatego wywłaszczenie musi znajdować odrębną podstawę kon-

⁶⁷ T. Liszcz, op.cit., s. 265.

⁶⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, s. 171.

⁶⁹ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 1/2000, poz. 3.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ A także art. 64 ust. 3, zgodnie z którym „[w]łasność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

⁷² OTK ZU 2/2000, poz. 60.

stytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2). Natomiast ustanawianie różnego rodzaju służebności (np. drogi koniecznej) jest wprawdzie ingerencją w prawo własności, ale skoro nie przekreśla istoty tego prawa, może być ustanowione w drodze ustawy zwykłej (...)”⁷³. Można więc wnioskować, że instytucja wywłaszczenia jest swego rodzaju wyjątkiem od reguły, ponieważ uregulowana została w ustawie zasadniczej i obwarowana jest dodatkowymi warunkami, tzn. może nastąpić jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, będącym jednym z niezbędnych elementów tej instytucji prawa publicznego⁷⁴. Warto także zaznaczyć, że konsekwencją przyjęcia szerokiej – zbliżonej do pojęcia mienia – definicji występującego w art. 21 pojęcia własności jest fakt, że wszystkie prawa objęte zakresem tego pojęcia także podlegać mogą wywłaszczeniu⁷⁵.

Jak wspomniano, przesłanką formalną ograniczenia prawa własności jest „droga ustawy”, zaś materialną – „istota prawa”, konieczność ingerencji oraz określone wartości uzasadniające tę ingerencję (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób)⁷⁶. Skoro bowiem art. 31 umiejscowiony jest w części II rozdziału Konstytucji – „Zasady ogólne”, to będzie miał zastosowanie także i do art. 64 ust. 3. Ocena dopuszczalności ograniczenia własności musi więc uwzględniać zarówno wymogi przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i ogólne przesłanki uregulowane w art. 31 ust. 3⁷⁷. Jednocześnie powyższe ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw, co mogłoby nastąpić w przypadku wprowadzenia takiego ograniczenia prawa własności, które przeszkodziłoby w realizacji funkcji, którą prawo to ma w porządku prawnym⁷⁸. Jak wynika z wyroku TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98⁷⁹, „[i]deą przewodnią wyznaczającą kierunek interpretacji i oceny konstytucyjności unormowań wprowadzających ograniczenia prawa własności jest zawsze postulat ochrony innych wartości konstytucyjnych”.

⁷³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 106.

⁷⁴ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 255.

⁷⁵ Ibidem, s. 124.

⁷⁶ K. Strzyczkowski, op.cit., s. 28.

⁷⁷ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, s. 211–212.

⁷⁸ K. Strzyczkowski, op.cit., s. 28–29.

⁷⁹ OTK ZU 1/1999, poz. 2.

Innym ograniczeniem prawa własności przysługującego właścicielowi rzeczy są granice swobody w korzystaniu z rzeczy własnej oraz ochrony tegoż prawa⁸⁰. Dla przykładu, Kodeks cywilny nakłada na właściciela takie ograniczenia przy korzystaniu z należącej do niego rzeczy jak uwzględnienie społeczno – gospodarczego przeznaczenia prawa i zasad współżycia społecznego. Kolejne ograniczenia wynikają także z ustaw regulujących ochronę środowiska, planowanie przestrzenne, prawo budowlane, prawo wodne, prawo górnicze czy ochronę dóbr kultury⁸¹.

Wszelkie ograniczenia prawa własności nakładane przez ustawy są jednak w pewnym stopniu kontrowersyjne, gdyż w każdym przypadku rozważyć należy, czy są one uzasadnione oraz czy nie są nadmierne. Przykładowo, ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁸², zmieniając niektóre przepisy ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁸³, nałożyła szereg ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych. Przede wszystkim, poza kilkoma wyjątkami wymienionymi w ustawie, nabywać je mogą jedynie rolnicy indywidualni. Żeby mieć taki status, trzeba spełnić łącznie szereg przesłanek wskazanych w ustawie. Pozostałe osoby, chcąc nabyć nieruchomość rolną, muszą uzyskać decyzję administracyjną – zgodę Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Ponadto nabywca nieruchomości rolnej zobowiązany jest prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście. Taka nieruchomość w powyższym okresie co do zasady nie może też być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Warto także zaznaczyć, że powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych. Uważam, że przepisy wprowadzone powyższą ustawą znacznie ograniczają prawo własności jednostki.

Przeciwny kierunek obrał ustawodawca, nowelizując przepisy dotyczące wycinki drzew uregulowanej w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie

⁸⁰ A. Domańska, A. Domańska, op.cit., s. 37.

⁸¹ Ibidem, s. 37.

⁸² Dz.U. 2016, poz. 585.

⁸³ T. j. Dz.U. 2016, poz. 2052.

przyrody⁸⁴. Zostały one zliberalizowane nowelizacją⁸⁵ z 16 grudnia 2016 r. i obecnie przykładowo uzyskania zezwolenia nie wymaga wycinka drzew i krzewów, rosnących na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i usuwanych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Takie rozwiązanie z jednej strony wprowadza dużo większą niż dotychczas swobodę w dysponowaniu prawem własności przez osoby fizyczne, zaś z drugiej różnicuje sytuację osób fizycznych i osób prawnych, a także inaczej reguluje sytuację wycinki drzew związanej i niezwiązanej z prowadzeniem działalności gospodarczej. Mimo to jestem zdania, że z punktu widzenia osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, nowa regulacja powinna być oceniana pozytywnie jako rozszerzająca dotychczasowy zakres prawa własności w zakresie dysponowania drzewami i krzewami znajdującymi się na terenie nieruchomości należącej do danej osoby. Z takim poglądem mogą natomiast nie zgodzić się osoby zaangażowane w ochronę przyrody, dla których dbałość o środowisko naturalne stanowi wartość wyższą niż realizacja przez jednostkę przysługującego jej prawa własności. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się zmienić dotychczasowe uregulowanie, to należy wnioskować, że uznał poprzednią regulację za nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności osób fizycznych.

V.

Jednym z podstawowych celów państwa, wyrażonych w postaci zasad ustrojowych, jest ochrona własności. Jej gwarancja funkcjonuje w polskim systemie prawnym niezależnie od przyznania poszczególnym jednostkom indywidualnych praw podmiotowych. Zapewnienie ochrony własności jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa realizowanym w płaszczyźnie zarówno działań prawodawczych, jak i faktycznych organów państwa. Zasada ochrony własności wprowadzona w art. 21 ustawy zasadniczej nie jest sama w sobie podstawą dla konkretnych, indywidualnych roszczeń, lecz punktem wyjścia dla abstrakcyjnej i generalnej kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Kon-

⁸⁴ T. j. Dz.U. 2016, poz. 2134.

⁸⁵ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (t.j. Dz.U. 2016, poz. 2249).

stytucyjna metoda regulacji uzasadnia konieczność unormowania zagadnienia własności w dwóch aspektach – zarówno jako zasady ustrojowej, jak i ekonomicznego prawa podmiotowego. Zasada ochrony własności, wyrażona w art. 21, ma charakter zasady ustrojowej, tak więc inne postanowienia – zarówno samej ustawy zasadniczej, jak i aktów prawnych niższego rzędu, powinny być interpretowane z jej uwzględnieniem.

Brak definicji legalnej pojęcia własności w na gruncie Konstytucji oraz nadawanie przez ustawodawcę różnych nazw pozornie tym samym desygnatom sprawiają, że pojęcie własności rozumiane jest niejednolicie. Na obraz konstytucyjnej regulacji składają się wszystkie wymienione w ustawie zasadniczej formy własności, od własności prywatnej, przez własność „bezprymiotnikową”, prawo do własności i prawo własności, po prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego ustanowione, a w pewnym sensie także majątek Skarbu Państwa. Konstytucja zapewnia wszystkim tym formom własności ochronę prawną na gruncie art. 21 (przewidując ponadto wzmocnienie tejże ochrony na rzecz podmiotów prywatnych poprzez nadanie im w art. 64 prawa podmiotowego). Przedmiotem ochrony wynikającej z ustawy zasadniczej jest mienie – zespół praw majątkowych, nie zaś prawo własności w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

Adresatami zobowiązania do ochrony własności są podmioty, które w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej mają obowiązek podejmować działania zmierzające do zagwarantowania tej zasady, to jest – w różnych aspektach – zarówno organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak i organy kontroli państwowej i organy ścigania. Fakt uregulowania w art. 64 Konstytucji zagadnienia własności jako prawa podmiotowego wskazuje ponadto na obowiązek poszanowania tego prawa przez wszystkie instytucje i osoby. Ochrona własności w znaczeniu zasady ustroju wyrażonej w art. 21 powinna dotyczyć wszystkich, bez względu na rodzaj podmiotu czy sposób nabycia.

Prawo własności, choć najsilniejsze ze wszystkich praw majątkowych, podlega różnym ograniczeniom, nie ma więc charakteru absolutnego. Jednakże, ograniczenia te mogą być wprowadzone jedynie w szczególnych, określonych w ustawie zasadniczej, przypadkach, i nie mogą naruszać istoty wolności i praw, co mogłoby nastąpić w razie wprowadzenia takiego ograniczenia prawa własności, które przeszkodziłoby w realizacji funkcji, którą prawo to ma w porządku prawnym.

Literatura

- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- Czarnek P., *Rozdział dziewiąty. Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
- Domańska A., Domańska A., *Własność jako element społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 2, Warszawa 2015.
- Grzybowski M., *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] *Własność – Zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
- Illinicz R., *Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Własność – Zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Jarosz-Żukowska S., *Ochrona własności*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Liszczyński T., *Praca i kapitał w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Studia Iuridica Lublensis*”, *Księga jubileuszowa dedykowana profesor Ewie Gdulewicz w siedemdziesięciolecie urodzin*, red. R. Mojak, W. Skrzydło, 2014, T. XXII.
- Łabno A., Skotnicki K., *Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawa własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] *Własność – Zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
- Łętowska E., *Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i Konwencji Europejskiej*, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, z. 4, red. E. Łabęcka, Warszawa 1998.
- Łętowska E., *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- Strzępek M., *Konstytucyjne rozumienie pojęcia „własność” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 3, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2013.
- Strzyżkowski K., *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.
- Szałewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005.

- Śliwski W., *Prawo do własności na tle uniwersalnych oraz regionalnych standardów praw człowieka*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 1, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2013.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.