

Diana Sawicka¹

Ograniczenia prawa własności w polskim prawie konstytucyjnym

Słowa kluczowe: prawo własności, własność, ograniczenia prawa własności, ograniczenia praw i wolności, Konstytucja, wyłączenie, przepadek rzeczy

Keywords: right to property, ownership, limitations of the property right, the Constitution, expropriation and forfeiture of things.

Streszczenie

Własność jako prawo podmiotowe o bezwzględnym charakterze nie jest prawem absolutnym i nieograniczonym. Konstytucyjnie zagwarantowane prawo własności może w określonych przypadkach oraz przy zachowaniu odpowiednich przesłanek podlegać ograniczeniom. Zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej konieczność wprowadzenia ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, jest możliwe tylko przy uwzględnieniu kryterium państwa demokratycznego. Możliwość nienaruszającej istoty prawa ingerencji w prawo własności znalazło również wyraz w art. 64 Konstytucji, zgodnie z którym każdemu przysługuje prawo do własności. Ocena dopuszczalności ingerencji w prawo własności odbywa się świetle niezdefiniowanych w zupełny sposób zasady proporcjonalności oraz zasady istoty prawa własności, co wpływa na sposób rozstrzygania w przedmiocie konstytucyjności danego ograniczenia tego prawa.

¹ ORCID ID: 0000-0002-0291-5672, magister, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie- Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: diana.sawicka@poczta.onet.pl.

Abstract**Limitations of the Property Right in Polish Constitutional Law**

The right to property as an implicit subjective right is not an absolute and unlimited. The constitutionally guaranteed right to property may, in certain cases and under appropriate conditions, be restricted. According to the Article 31(3) of the Constitution of the Republic of Poland, the necessity to introduce limitations in the exercise of constitutional freedoms and rights, including the right to property, is only possible if the criterion of a democratic state is taken into account. The possibility of statutory and non-violent interference in the right to property was also expressed in Article 64 of the Constitution, according to which everyone is entitled to the right to property. The assessment of the admissibility of interference in the right to property takes place in the light of undefined in a complete manner the principle of proportionality and the principle of the essence of the property right, which affects the manner of resolving the issue of the constitutionality of a given limitation of this right.

✱

Własność jako prawo bezwzględne jest skuteczna *erga omnes*, jednak nie jest to prawo absolutne, czego wyrazem są regulacje odnoszące się do jego ograniczeń. Ani twórcy Konstytucji, ani ustaw zwykłych nie mogą dowolnie ustanawiać zakresu obowiązujących ograniczeń prawa własności, a ich rola sprowadza się, obok określania podstawowych aspektów własności, do ustanawiania niezbędnych gwarancji oraz koniecznych ograniczeń².

Prawo własności, jako najszersza w polskim systemie prawnym, forma korzystania z rzeczy z jednej strony zapewnia najdalej idące uprawnienia, a z drugiej nie daje właścicielowi władzy absolutnej nad rzeczą. Do istoty tego prawa należą pewne ograniczenia swobody jego wykonywania, które stanowią zarazem jego granice i gwarancje ochrony. Niezwykle ważna jest zatem kwestia harmonizacji uprawnień wynikających z prawa własności i potencjalnej możliwości ingerencji w prawo własności w świetle konstytucyjnego standardu ochrony własności.

² Uchwała TK 2 marca 1994 r., W 3/93.

W pierwszej kolejności należy wskazać na sposób uregulowania własności na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.³ (dalej też: Konstytucja RP, Konstytucja lub Ustawa Zasadnicza) Regulacje art. 20 i 21 Ustawy Zasadniczej stanowią o własności w kategorii zasady ustrojowej, o czym świadczy ich usytuowanie w rozdziale I Ustawy Zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Zgodnie z art. 20 Konstytucji własność prywatna jest jednym z trzech filarów społecznej gospodarki rynkowej i zarazem jednym z fundamentów ustroju społeczno-gospodarczego Polski. Rozważając regulacje własności wynikające z art. 21 Konstytucji należy zwrócić uwagę, że ochrona własności, jako zasady ustrojowej ma podstawowe znaczenie dla ustroju demokratycznego państwa prawa. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego (dalej też: Trybunał, TK), zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjnym obowiązkiem Rzeczypospolitej, który wyraża się zarówno w działaniach o charakterze prawodawczym, jak i czynnościach faktycznych organów państwa, mających za przedmiot dobra stanowiące własność⁴. W aspekcie negatywnym obowiązek władzy publicznej należy postrzegać jako zakaz nieuzasadnionego ograniczenia prawa własności oraz nakaz ochrony przed ingerencją osób trzecich, zaś w aspekcie pozytywnym obowiązek ten oznacza nakaz ukształtowania całego porządku prawnego w sposób umożliwiający nabywanie, korzystanie i zbywanie prawa własności⁵. Charakter zasady ustrojowej omawianej regulacji oznacza, że pozostałe części Konstytucji muszą być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem treści art. 21 ust. 1⁶.

Konkretyzacja ochrony własności prywatnej następuje w innych regulacjach konstytucyjnym, takich jak art. 64 Konstytucji, który zapewnia wszystkim podmiotom własności prywatnej równą ochronę⁷. Umieszczenie art. 64 w rozdziale II Konstytucji regulującym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela wskazuje na sposób postrzegania własności jako prawa podmio-

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Orzeczenie TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98.

⁵ L. Garlicki, *Uwagi do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6.

⁶ L. Garlicki, *Uwagi do art. 21 Konstytucji...*, s. 6.

⁷ M. Pisz, *Ograniczenia własności i gwarancje jej ochrony w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2016, s. 159–160.

towego do własności i nawiązuje do zasad ustrojowych zawartych w rozdziale I Konstytucji. Ujęcie własności jako prawa podmiotowego znalazło wyraz w ust. 1 art. 64, zgodnie z którym „każdemu” przysługuje prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Dalej ust. 2 art. 64 formułuje zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, natomiast ust. 3 przywołanego artykułu dopuszcza możliwość ustawowego ograniczania własności, nienaruszającego jednakże istoty tego prawa. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez TK z art. 64 Konstytucji wynika publiczne prawo podmiotowe, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim⁸, zaś o szerokim ujęciu strony podmiotowej gwarancji prawa własności świadczy także sformułowanie o „równej dla wszystkich ochronie własności i innych praw majątkowych”⁹. Zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji każdemu przysługuje równa ochrona prawna, bez względu na cechy osobowe, czy inne szczególne przymioty¹⁰. Realizacja wspomnianej równej dla wszystkich ochrony prawnej własności spoczywa na władzy publicznej i jest przykładem „pozytywnych obowiązków władz publicznych, wynikających z prawa własności (i innych praw majątkowych), a tym samym z uznania ochrony tych praw za element obiektywnego porządku prawnego”¹¹. Dodatkowo art. 64 Konstytucji poprzez określenie przesłanek dopuszczalnych ingerencji reguluje i zarazem legitymizuje ograniczenia podmiotowego prawa do własności. Art. 64 z jednej strony stanowi konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń, zaś z drugiej strony zawarte w treści tego artykułu przesłanki dopuszczalności ograniczeń stanowią formalne i materialne kryterium ich kontroli¹².

Najdalej idącym przykładem ingerencji państwa w prawo własności i jego wykonywanie, jest wywłaszczenie. W Konstytucji termin ten wystę-

⁸ Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, por. także wyrok TK z 22 maja 2007 r., SK 36/06.

⁹ Wyrok TK z 29 maja 2001 r., K 5/01.

¹⁰ Wyrok TK z 22 maja 2007 r., SK 36/06.

¹¹ L. Garlicki, *Uwagi do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III..., s. 15.

¹² Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98; M. Pisz, *Ograniczenia prawa...*, s. 102–103; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 108; L. Garlicki, *Uwagi do art. 64 Konstytucji...*, s. 18.

puje w art. 21 ust. 2, jednak ustrojodawca nie definiuje jego znaczenia. Z kolei, Trybunał uznał, że wywłaszczenie należy rozumieć jako wszelkiego rodzaju pozbawienie własności na cele publiczne bez względu na formę, jaką ono przybiera. Oznacza to, że może ono nastąpić nie tylko w drodze decyzji administracyjnej, ale także w efekcie faktycznego pozbawienia własności, ale zawsze na cele publiczne¹³. Zdaniem TK należy szeroko ujmować zakres pojęcia wywłaszczenia, poprzez pryzmat wszelkich ograniczeń i pozbawienia przysługującego podmiotowi prawa własności, gdzie cel publiczny jest warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia, a nie jego cechą konstytutywną¹⁴. Zatem wywłaszczenie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady ochrony własności prywatnej, wyrażonej w art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 Konstytucji¹⁵. Przesłanki legalnego wywłaszczenia zostały wskazane w art. 21 ust. 2. Przepis ten należy jednak odczytywać w powiązaniu z innymi uregulowaniami konstytucyjnymi, zwłaszcza z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3. Wskazane powyżej regulacje formułują przesłankę formalną i stawiają wymóg podstawy ustawowej dla ograniczeń prawa własności oraz stanowią o zakazie naruszenia istoty prawa własności¹⁶. Mimo, że przepis art. 21 ust. 2 nie odnosi się do wymogu formy ustawowej wywłaszczenia, jest to oczywiste na tle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3¹⁷. Materialną przesłanką wywłaszczenia jest warunek realizacji celu publicznego. Przesłanka ta ma charakter generalny o mocy zasady konstytucyjnej, co oznacza, że cel publiczny na podstawie art. 21 ust. 2 może wykraczać poza cele wskazane w art. 31 ust. 3. W tym kontekście wydaje się, że cel publiczny należy rozumieć jako dobro ogółu, całego społeczeństwa, bądź społeczności regionalnej¹⁸. Z treści art. 21 ust. 2 należy również wyprowadzić kolejną przesłankę dopuszczalności wywłaszczenia, tj. niezbędność jego dokonania. Wskazuje na to zwrot „jedynie wówczas”, odnoszący się do wyjątkowego i usprawiedliwionego ważnymi powodami charakteru wy-

¹³ Wyrok TK z 28 maja 1991 r., K 1/91.

¹⁴ Wyrok TK z 17 października 2000 r., SK 5/99.

¹⁵ Wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., P 12/11.

¹⁶ B. Banaszek, *Konstytucyjne prawo do własności...*, s. 39.

¹⁷ S. Jarosz-Żukowka, *Gwarancje własności i innych praw majątkowych [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 551.

¹⁸ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukasiewicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. J. Szachulowicz, Warszawa 2003, s. 24.

właszczenia¹⁹. W związku z powyższym można stwierdzić, że wywłaszczenie jest celową, władczą ingerencją w prawa majątkowe obywatela o określonym precyzyjnie zakresie i prowadzącym do wykonania zadań oraz funkcji państwa, bądź gminy²⁰. Zatem wywłaszczenie charakteryzuje się tym, że nie zmierza do zaspokojenia potrzeb prawnie ograniczonej liczby osób, a dodatkowo żadnej z góry określonej osobie, bądź grupie osób nie może być zabroniony dostęp do korzyści, którym ma służyć wywłaszczenie²¹. Kolejną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest słuszne odszkodowanie dla podmiotu pozbawionego własności, bądź którego własność została ograniczona. Jest to wymóg bezwzględny, powszechny i niewzruszalny w drodze ustawy zwykłej z racji swojego statusu wynikającego z mocy Ustawy Zasadniczej. Mimo braku definicji słusznego odszkodowania, bez wątpienia należy rozumieć je przez pryzmat wymiaru tego odszkodowania. TK stwierdził, że odszkodowanie powinno być sprawiedliwe, czyli ekwiwalentne w stosunku do wartości rynkowej wywłaszczonej nieruchomości²² oraz powinno stworzyć wywłaszczonemu właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo²³.

Rozważając problematykę ograniczeń prawa własności w świetle Konstytucji RP należy poza instytucją wywłaszczenia pochylić się także nad art. 46, który stanowi, iż „przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”. Podobnie jak w przypadku wywłaszczenia, żaden z artykułów Konstytucji nie wskazuje definicji przypadku rzeczy. Wydaje się, że słusznym jest rozumienie tego pojęcia, jako przejście własności na rzecz Skarbu Państwa po uprzednim pozbawieniu własności dotychczasowego właściciela²⁴. Zgodnie z regulacją konstytucyjną przypadek może nastąpić tylko na podstawie prawomocne-

¹⁹ L. Garlicki, *Uwagi do art. 21 Konstytucji...*, s. 16.

²⁰ Por. sprawa *Zwierzyński v. Polska*, sprawa *Broniowski v. Polska*, sprawa *Hutten-Czapska v. Polska* w G. Matusik, *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (cz. II) „Rejent” 2005, nr 12, s. 176–178.

²¹ 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.

²² Wyrok TK z 8 maja 1990 r., K 1/90; Wyrok TK z 19 czerwca 1990 r., K 2/90.

²³ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 256.

²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Warszawa 2012, s. 293.

go orzeczenia sądu, co tym samym stanowi przesłankę jego dopuszczalności. Bezwzględna właściwość sądu wyklucza możliwość ustanawiana jakichkolwiek wyjątków od tej reguły²⁵. Pogląd ten potwierdza również TK, który wyraźnie wskazuje, że jedynie prawomocne orzeczenie sądu może pozbawić własności określonej rzeczy²⁶, a tym samym sądowy tryb orzekania ma zapewnić sprawiedliwe i wnikliwe rozpatrzenie sprawy, zapobiegać wydawaniu rozstrzygnięć niezgodnych z prawem, a w konsekwencji chronić jednostkę przez bezprawną ingerencją w prawo własności²⁷. Należy zauważyć, że prawomocne orzeczenie sądu w przedmiocie przepadku rzeczy może zostać wydane tylko w sytuacji przewidzianej w ustawie, co stanowi kolejną przesłanką dopuszczalności w konkretnej sytuacji²⁸. Artykuł 46 mimo dopuszczenia możliwości przepadku jednocześnie gwarantuje nienaruszalność własności. Z treści przywołanego artykułu wynika bowiem, że nie jest możliwe pozbawienie własności przez akt rangi ustawowej ani przez akt władzy wykonawczej²⁹. Zatem art. 46 wzmacnia ochronę własności, poprzez uznanie prawa własności jako prawa o charakterze osobistym i wyklucza możliwość wyzucia jednostki z całości posiadanych dóbr³⁰.

Kontynuując rozważania na temat konstytucyjnych ograniczeń prawa własności należy zaznaczyć, że w Konstytucji RP własność nie jest rozumiana w kategoriach *ius infinitum* i tym samym może podlegać ograniczeniom³¹. Wprowadzane ograniczenia nie mogą jednak odejmować podstawowych uprawnień prawa własności takich jak uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*), uprawnienie do korzystania z rzeczy i pobierania pożytków (*ius utendi-fruendi*) oraz uprawnienie do posiadania rzeczy (*ius possidendi*)³². W aspekcie formalnym ograniczenia mogą być formułowane

²⁵ Ibidem, s. 294.

²⁶ Wyrok TK z 6 października 1998 r., K 36/97.

²⁷ Wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., SK 28/99.

²⁸ P. Sarnecki, *Uwagi do art. 46 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III..., s. 3.

²⁹ M. Pisz, *op.cit.*, s. 39.

³⁰ P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 1–2.

³¹ L. Garlicki, *Uwagi do art. 64 Konstytucji...*, s. 17.

³² A. Zbiegień-Turzańska, *Komentarz do art. 140 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, tom I: Przepisy wprowadzające (art. I-LXV PWKC), Część ogólna, Własność i inne prawa rzeczowe (art. 1–352 KC)*, red. K. Osajda, Warszawa 2013, s. 927; J. Igantowicz, *Treść,*

tylko w ustawie, w myśl zasady, że tylko ustawa może być źródłem prawa powszechnie obowiązującego³³. Sens wymogu ustawowej formy ograniczeń jest oczywisty i stanowi zarazem punkt wyjścia do rozważań na temat konstytucyjności ograniczeń praw i wolności. Słusznym wydaje się pogląd, iż granice poza którymi ograniczenia są niedopuszczalne, powinny być wyznaczane przez zasadę proporcjonalności oraz koncepcję istoty prawa własności³⁴. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji zarysowuje ogólne ramy wprowadzanych ograniczeń, które powinny być niezbędne w demokratycznym państwie i odpowiednio z punktu widzenia zamierzonego celu oraz najmniej uciążliwe. Zgodnie z poglądem TK koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że dla ich istnienia niezbędny jest nienaruszalny rdzeń każdego prawa i wolności, który wyznacza stopień miarkowania ograniczeń prawa, a w konsekwencji również nieprzekraczalną granicę dopuszczalnej ingerencji. Zatem nawet w sytuacji działania ustawodawcy w celu ochrony wartości z art. 31 ust 3 Konstytucji stosowanie zasady proporcjonalności ogranicza nadmierną intensywność ingerencji państwa i zabezpiecza przed zastosowaniem zbyt uciążliwych środków skutkujących naruszeniem istoty prawa³⁵. Z kolei, istota prawa własności, jako nieostre pojęcie, pozbawione konstytucyjnej definicji została scharakteryzowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście ograniczeń prawa własności. Zdaniem Trybunału można mówić o naruszeniu istoty prawa, gdy wprowadzane ograniczenia prawne, mimo że nie znoszą samego prawa własności, to uniemożliwiają korzystanie z niego i realizowanie funkcji jaką to prawo ma spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji³⁶. Ponadto, TK wskazał, że do istoty prawa własności „należą z jednej strony swoboda korzystania z rzeczy własnej (pobierania z niej pożytków i rozporządzania rzeczą własną), z drugiej zaś strony pewne ograniczenia tej swobody (obowiązki związane z własnością), stanowiące swo-

zakres i wykonanie własności, [w:] *Prawo rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Warszawa 2012, s. 66; B. Banaszkievicz, *Konstytucyjne prawo do własności...*, s. 38.

³³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 99.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98; wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98; wyrok TK z 10 kwietnia 2002, K 26/00; wyrok TK z 10 października 2000 r., P 8/99.

³⁶ Wyrok TK z 9 lipca 2007 r., P 30/06; wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02; wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98.

istą granicę istoty prawa własności – także granicę ochrony tego prawa”³⁷. Zatem niebywale trudnym zadaniem jest wskazanie granicy pomiędzy dopuszczalnymi ograniczeniami a ingerencją w istotę prawa. Poza bowiem ogólnikowym sformułowaniem „istota prawa”, nie dostrzeżemy żadnych innych przesłanek ograniczających dopuszczalność naruszenia własności na podstawie ustawy, co może znacznie utrudniać weryfikację aktów prawnych dopuszczających ograniczenia³⁸. Wydaje się, że wprowadzane ograniczenia powinny uwzględniać kryterium państwa demokratycznego, które w tym wypadku jest tożsame z pojęciem demokratycznego państwa prawnego, o którym mówi art. 2 Konstytucji³⁹.

Według Trybunału Konstytucyjnego, „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”⁴⁰, ale możliwe jest zastosowanie delegacji ustawowej w celu uregulowania kwestii szczegółów. Wówczas na mocy upoważnienia ustawowego potencjalne ograniczenia prawa własności mogą wynikać z aktu podustawowego⁴¹. Takimi aktami są uchwalane przez rady gmin miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które mogą stanowić pozaustawowe źródło ograniczeń prawa własności, gdy ich regulacja wpływa na wykonywanie prawa własności, na przykład ustanawiając zakaz określonej zabudowy. Wówczas ograniczenia wynikają z aktu podustawowego na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, a nie z samej ustawy⁴². Biorąc pod uwagę, że Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴³ reguluje jedynie ogólne założenia dla stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w każdym przypadku upoważnienie ustawowe do wydania

³⁷ Wyrok TK z 10 października 2000 r., P 8/99.

³⁸ Szerzej: F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przełęcz Sądowy” 1998, nr 5, s. 30–33.

³⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 100.

⁴⁰ Wyrok TK z 5 marca 2001 r., P 11/00.

⁴¹ S. Jarosz-Żukowka, op.cit., s. 544; T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie TK*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 122.

⁴² T. Dybowski, op.cit., s. 122.

⁴³ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz.U. nr 80, poz. 717).

aktów prawa miejscowego powinno w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania⁴⁴. Swoboda przy wyznaczaniu przeznaczenia poszczególnych terenów oraz zasad zabudowy i zagospodarowania nie oznacza, że gminy mogą dowolnie kształtować postanowienia planów miejscowych⁴⁵. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez TK władztwo planistycznie gmin nie może naruszać regulacji konstytucyjnych, zwłaszcza tych odnoszących się do przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności, w tym prawa własności⁴⁶. TK stwierdził, że plany zagospodarowania przestrzennego, jako akty prawa miejscowego, nie mogą poprzez swoje regulacje wkraczać w sferę konstytucyjnych wolności i praw, jednak nie ulega wątpliwości że mogą one w istotny sposób ingerować w prawo własności⁴⁷. W tym aspekcie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wydają się dość kontrowersyjne, ponieważ na ich mocy może dochodzić do istotnych ograniczeń, które według części doktryny, rysują się niemalże jako nieopłatne wywłaszczenia⁴⁸. Z drugiej strony można spotkać pogląd, iż nieuzasadnione byłoby wprowadzanie tak szczegółowej materii ustawowej, która uwzględniałaby zróżnicowane uwarunkowania lokalnego porządku przestrzennego każdej z gmin⁴⁹. Jednak nie budzi wątpliwości, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może być kształtowany w sposób dowolny z pominięciem gwarancji prawa własności, w szczególności w zakresie przeznaczenia poszczególnych terenów oraz zasad ich zabudowy i zagospodarowania⁵⁰.

W art. 1 Konstytucji natrafiamy na przepis, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym obywateli. Trybunał uznał, że z art. 1 Konstytucji wyini-

⁴⁴ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00.

⁴⁵ K. Winiarski, *Własność a zakres władztwa planistycznego w gminie*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 112.

⁴⁶ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00.

⁴⁷ Postanowienie TK z 18 kwietnia 2000 r., SK 23/98; por. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., P 6/02.

⁴⁸ T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieopłatnego wywłaszczenia nieruchomości?*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 3, s. 93 i n; Z. Czarnik, *W sprawie pozaustawowych ograniczeń prawa własności*, „Casus” 2001, nr 8, s. 9–10.

⁴⁹ T. Dybowski, op.cit., s. 122; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 110–111; K. Winiarski, op.cit., s. 111.

⁵⁰ K. Winiarski, op.cit., s. 112.

ka pierwszeństwo dobra wspólnego ponad dobro indywidualne, czy partykularny interes grupowy. Kreuje to szeroką klauzulę, która pozwala ograniczyć każde prawo lub wolność dla ochrony wartości cennych dla ogółu społeczeństwa⁵¹. Wspólne dobra niewątpliwie wiążą się z rozłożeniem ciężarów niezbędnych dla prawidłowego działania państwa w interesie społeczeństwa⁵². Konstytucja wymienia w tym zakresie świadczenia publiczne oraz podatki, które bardzo często są pomijane w kontekście konstytucyjnych ograniczeń prawa własności, a przecież ingerencja ustawodawcy w sferę majątkową jednostki może być pojmowana jako oddziaływanie na prawo własności. Zgodnie z regulacją art. 84 Konstytucji każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych powinny być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych. Tym samym, nie mogą one naruszać wartości objętych ochroną konstytucyjną, a w szczególności kształtować obowiązków podatkowych w taki sposób, że stałyby się instrumentami konfiskaty mienia⁵³. Nie jest jednak, zgodnie z poglądem TK, uzasadniona daleko idąca ochrona własności, która uznałaby za niedopuszczalne ograniczenie praw jednostki każde nałożenie podatku lub innej daniny publicznej, które prowadzą w ostateczności do niekorzystnej zmiany w sytuacji majątkowej obywatela⁵⁴. Należy jednak zauważyć, że ingerencja państwa w tym zakresie nie jest nieograniczona, a konstytucyjne granice nakładanych obciążeń finansowych powinny być weryfikowane przez pryzmat zasady równowagi obciążeń i korzyści oraz zasadę proporcjonalności, z uwzględnieniem relacji pomiędzy obowiązkami a ochroną wolności i praw⁵⁵. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że własność służy nie tylko autonomii i samorealizacji jednostki, ale ma również znaczącą funkcję ogólnospołeczną. Tym samym własność jest źródłem licznych uprawnień, ale i obowiązków, zwłaszcza ar-

⁵¹ Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98.

⁵² Wyrok TK z 16 października 2007 r., K 28/06.

⁵³ Wyrok TK z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00; P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji*, Warszawa 2013, s. 145.

⁵⁴ Wyrok TK z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00.

⁵⁵ Wyrok TK z 10 października 2000 r., P 8/99.

gumentowanych interesem publicznym⁵⁶. Zgodnie bowiem z orzecnictwem TK nałożenie na jednostki obowiązku podatkowego nie jest ograniczeniem w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji. Jednak ciężary finansowe nie mogą być nakładane dowolnie i w sposób nieograniczony, ponieważ nie mogą one w szczególności naruszać istoty prawa własności, ani stanowić ukrytej formy wywłaszczenia⁵⁷. Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, że art. 64 Konstytucji stanowi 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”⁵⁸.

Wątpliwości w kontekście konstytucyjności ingerencji w prawo własności budzi również przysługujące Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (dalej: Krajowy Ośrodek) prawo pierwokupu nieruchomości rolnych, które zostało ujęte w art. 3 Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁵⁹ (dalej: u.k.u.r.) i wprowadzone na mocy Ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁶⁰. Kontrowersyjna regulacja obowiązuje od 30 kwietnia 2016 r., zaś 26 czerwca 2019 r. weszła w życie jej nowelizacja, która jednak nie zniwelowała wątpliwości interpretacyjnych⁶¹. Zgodnie z art. 3a ust. 1 u.k.u.r. w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, przy której nie występuje uprawniony do pierwokupu dzierżawca, bądź nie wykonał on swojego prawa, Krajowemu Ośrodkowi przysługuje prawo pierwokupu takiej nieruchomości z mocy prawa. W uzasadnieniu do rządowego projektu Ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z 4 marca 2016 r. wnioskodawcy zwrócili uwagę, że instytucja pierwokupu na rzecz Krajowego Ośrodka ma zapobiegać spekulacyjnemu wykupy-

⁵⁶ Wyrok TK z 5 listopada 1997 r., K 22/97, por. także wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00.

⁵⁷ Wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02; wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, wyrok TK z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00.

⁵⁸ Wyrok TK z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00.

⁵⁹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2019, poz. 1362).

⁶⁰ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 869).

⁶¹ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

waniu nieruchomości rolnych i sprzyjać zagwarantowaniu ich wykorzystania na cele rolnicze oraz urzeczywistnianiu zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne⁶². Omawiane prawo pierwokupu stanowi istotne ograniczenie prawa własności, które zgodnie z art. 64 ust. 3 może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Naruszenie prawa własności z art. 64 Konstytucji ma miejsce, gdy z przyczyn nieuzasadnionych interesem publicznym właściciel zostaje zobligowany przez obowiązujące przepisy do uszczuplenia swego majątku, albo przepisy te ograniczają mu możliwość rozporządzania rzeczą lub czerpania z niej korzyści⁶³. Zatem ustawowa ingerencja państwa w sferę prawa własności może również dotyczyć obrotu własnością rolną, poprzez np. ograniczenia w możliwości kupna – sprzedaży nieruchomości rolnych. Regulacje u.k.u.r. pomimo ustawowej podstawy ingerencji w sferę prawa własności, naruszają istotę tego prawa, pozbawiając właścicieli nieruchomości rolnych możliwości swobodnego dysponowania własnością i są niezgodne z art. 64 i art. 21 Konstytucji, poprzez ingerencję państwa w sferę własności prywatnej, skutkującą naruszeniem istoty prawa do jej ochrony.

W państwie demokratyczny przepisy wprowadzające ograniczenia w obszarze wolności i praw jednostki muszą być precyzyjne i wskazywać przesłanki, na podstawie których podejmowana jest decyzja prawotwórcza, tak by nie miała ona arbitralnego i uznaniowego charakteru⁶⁴. Biorąc pod uwagę konstytucyjne standardy gwarancji ochrony własności prywatnej, będącej jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej⁶⁵ omawiana regulacja budzi poważne wątpliwości w kontekście zgodności z art. 21 oraz 64 Konstytucji RP, a także z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

⁶² Uzasadnienie do rządowego projektu Ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z 4 marca 2016 r. (druk sejmowy nr 293), s. 12–13.

⁶³ E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, nr 4, s. 890.

⁶⁴ M. Wiącek, *Prawo do własności*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, s. 279 i n.

⁶⁵ B. Stępień-Załucka, *Prawo do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia*, [w:] *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 roku*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2018, s. 26 i n.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wawrzykowski, *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wawrzykowski, Warszawa 2001.
- Czarnik Z., *W sprawie pozaustawowych ograniczeń prawa własności*, „Casus” 2001, nr 8.
- Drozd E., Truszkiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995.
- Dybowski T., *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie TK*, [w:] Trybunał Konstytucyjny. *Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 21 i 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Igantowicz J., *Treść, zakres i wykonanie własności*, [w:] *Prawo rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Warszawa 2012.
- Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Kasiński T., *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczania nieruchomości?*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 3.
- Kociubiński P., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji*, Warszawa 2013.
- Łętowska E., *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, nr 4.
- Matusik G., *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (cz. II)* „Rejent” 2005, nr 12.
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Pisz M., *Ograniczenia własności i gwarancje jej ochrony w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 46 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Stępień-Załucka B., *Prawo do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia*, [w:] *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 roku*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2018.
- Szachułowicz J., Krassowska M., Łukasiewicz A., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003.

- Wiącek M., *Prawo do własności*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018.
- Winiarski K., *Własność a zakres władztwa planistycznego w gminie*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999.
- Zbiegień-Turzańska A., *Komentarz do art. 140 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, tom I: Przepisy wprowadzające (art. I–LXV PWKC), Część ogólna, Własność i inne prawa rzeczowe (art. 1–352 KC)*, red. K. Osajda, Warszawa 2013.
- Zoll F., *Prawo własności w Europejskiej Konwencji praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 5.