

Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej

Niniejszy artykuł jest próbą przedstawienia zagadnienia własności z punktu widzenia prawa konstytucyjnego. Z uwagi na rygory dotyczące objętości publikacji przedstawione zostaną tylko te kwestie, które stanowią trzon regulacji konstytucyjnej, inne z konieczności będą pominięte lub jedynie zasygnalizowane. W tej drugiej grupie znajdują się kwestie form własności, adresatów, do których kierowane są poszczególne przepisy, stosunku dopuszczalności ograniczenia prawa własności do koncepcji wyłączenia, czy stosunku postanowień Konstytucji do prawa cywilnego. Omawiając znaczenie przepisów poszczególnych artykułów Konstytucji RP, nie zamierzam ograniczać się do teoretycznego jedynie aspektu, stąd też zamysł zaprezentowania stanowiska doktryny i dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), które jest w tej sferze nader bogate⁴³¹.

W zakresie dotyczącym własności Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastąpiła art. 7 obowiązujących dotąd przepisów konstytucyj-

⁴³¹ Mimo zmian ustrojowych przypieczętowanych uchwaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., dotychczasowy dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w znacznym stopniu zachował swą aktualność. Trybunał stwierdził bowiem, że zmiany wprowadzone przez nową Konstytucję mają charakter ewolucyjny. Treść nowych przepisów konstytucyjnych, z których wyprowadza się odpowiednie wzorce konstytucyjności, pokrywa się z treścią przepisów uchylonych, a ich kontekst systemowy i funkcjonalny nie uległ istotnym zmianom. Obowiązującym przepisom nie nadano zmienionej lub całkowicie nowej treści, zatem zachowują swoje dotychczasowe znaczenie. W związku z tym, że treść przepisów Konstytucji regulujących zagadnienia własności uległa zmianom tylko w pewnym stopniu, jedynie niektóre koncepcje wypracowane przez TK zmieniły swój walor z praktycznego na historyczny. Dotyczy to np. rozumienia zakresu pojęcia „własność” zastosowanego w art. 7 przepisów konstytucyjnych z 1989 r. Przyjęcie jego szerokiego znaczenia wiązało się z brakiem konstytucyjnych gwarancji dla ochrony praw majątkowych – S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 257–258, L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”*, art. 21, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2003, s. 8.

nych⁴³² i w sposób bardziej szczegółowy uregulowała zagadnienia własności i praw pokrewnych: w art. 20 ustanowiła zasadę społecznej gospodarki rynkowej, której jednym z fundamentów jest własność prywatna, w art. 21 zaś ustanowiła ustrojową zasadę ochrony własności, prawa dziedziczenia oraz określiła warunki dopuszczalności wywłaszczenia, w art. 64 zagwarantowała ochronę własności i praw majątkowych oraz warunki ograniczenia tych praw, w art. 165 przyznała prawo własności i inne prawa majątkowe jednostkom samorządu terytorialnego, a w art. 218 przewidziała istnienie Skarbu Państwa i powierzyła ustawie określenie jego organizacji i sposobu zarządzania. Mimo to regulacja własności oceniana jest jako zbyt lakoniczna, wstrzemięźliwa i pozostawiająca wątpliwości natury terminologicznej. Wśród zarzutów wymienia się pominięcie kwestii prywatyzacji i reprivatyzacji jako podstawowych dla pełnej transformacji w sferze społecznej i gospodarczej. Nieuwzględnienie tych procesów z pewnością utrudnia przekształcenie struktury i stosunków własnościowych na kapitalistyczne. Uwagę swą zwraca również brak uporządkowania w zakresie form własności, w szczególności zdawkowe potraktowanie własności komunalnej oraz wręcz dorozumiane wypowiedzenie się na temat własności państwowej. Z tego względu w literaturze przedmiotu podejmowane są próby ustalenia, jak na gruncie Konstytucji należy odczytywać możliwość funkcjonowania i ochrony własności publicznej, a zwłaszcza państwowej⁴³³. Wątpliwości wywołuje posługiwanie się przez

⁴³² W literaturze prawa konstytucyjnego nie ma zgodności co do tego, jak należy postrzegać charakter unormowań przepisu art. 7 Konstytucji PRL, wprowadzonego nowelą grudniową z 1989 r. i utrzymanego w mocy przez art. 77 tzw. Małej Konstytucji. Rozbieżność polega na tym, że jedni autorzy twierdzą, że art. 7 „ujmował ochronę własności jedynie w kategoriach zasady ustroju”, inni zaś, iż „przepis ten należało rozumieć dwojako: jako zasadę ustroju i jako prawo podmiotowe jednostki”; por. S. Jarosz-Żukowska, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006, s. 209; L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, art. 21...*, s. 3. Zob. też C. Kosikowski, *Zasada ochrony własności*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe Polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 231–233.

⁴³³ Zob. R. Illinicz, *Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne...*; R. Illinicz,

ustrojodawcę terminami „własność”, „prawo do własności”, „prawo własności”. Pomimo istnienia wielu pogłębionych studiów w literaturze prawa konstytucyjnego nie odnajdujemy jednoznacznej odpowiedzi, czy każdemu z tych terminów nadano odrębne znaczenie, czy też jest to dowodem braku precyzji ustrojodawcy. O ile bowiem uzasadnione byłoby mówienie o „własności” w artykule mówiącym o zasadach, a o „prawie własności” w artykule ustanawiającym prawo podmiotowe, o tyle z punktu widzenia racjonalności prawodawcy zastrzeżenia wzbudza posługiwanie się tymi terminami naprzemiennie w obrębie jednego artykułu oraz posługiwanie się tym samym terminem w dwu artykułach, z których każdy ujmuje własność w innym aspekcie. Jak zauważa R. Illinicz, wzajemna relacja między art. 21 ust. 1 i art. 64 – w zakresie terminu „własność” – wywołała spory w doktrynie i nie uzyskała przekonujących rozstrzygnięć w orzecznictwie TK⁴³⁴. Wątpliwości interpretacyjne wywołuje ujęcie własności w różnych rozdziałach Konstytucji oraz ocena wzajemnego stosunku art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 traktujących o dopuszczalności ograniczeń prawa podmiotowego.

Pojawianie się wątpliwości różnorodnej natury nie umniejsza prawnego znaczenia ujęcia zasady ustroju społeczno-gospodarczego i zagadnienia własności w Konstytucji. „Zakorzenie” w Konstytucji jest istotne ze względu na jej nadrzędną pozycję w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego i tzw. sztywność. Tylko akt stabilny i relatywnie niezmienny zapewnia skuteczność przeprowadzanych reform także w sferze społeczno-gospodarczej. Takie rozwiązanie ma również tę podstawową właściwość, że uniemożliwia odwrót do poprzedniego systemu gospodarczego, co było istotną gwarancją zwłaszcza na początku procesu przemian.

Kwestia ujęcia własności w Konstytucji RP nie jest jednolicie postrzegana w literaturze prawa konstytucyjnego. Oceniając wymowę uregulowania własności w dwóch miejscach Konstytucji, przedstawiciele nauki formułują nie zawsze pokrywające się ze sobą opinie. Można spotkać się z poglądem, że przepisy umieszczone w różnych miejscach

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. Jarosz-Żukowska, *Własność komunalna i jej ochrona w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego...*

⁴³⁴ R. Illinicz, *Formy własności...*, s. 125.

tego aktu nie mają charakteru regulacji wzajemnie się uzupełniających. Ustrojodawca zastosował bowiem metodę obiektywnego i subiektywnego ujęcia własności, z których każde gwarantuje ochronę prawa własności w zupełnie innych kategoriach⁴³⁵. W rozdziale pierwszym ustrojodawca umieścił zasadę społecznej gospodarki rynkowej i zasadę ochrony własności. Tym samym z własności prywatnej uczynił podstawową formę własności, a własności (bez względu na formę) oraz prawo dziedziczenia zagwarantował ochronę ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. Metody ujęcia subiektywnego użyto w rozdziale drugim Konstytucji, w którym własność – nie wskazując na konkretną jej formę – ukształtowano jako prawo podmiotowe. Przyjęta metoda regulacji własności – raz jako zasada ustrojowa, raz jako prawo ekonomiczne – jest stosowana w konstytucjach kilku państw europejskich uchwalonych w minionym dwudziestoleciu. Jest ona oceniana w literaturze przedmiotu pozytywnie, jako jedyna metoda pełnej konstytucjonalizacji gwarancji ochrony tego prawa⁴³⁶.

Inne spojrzenie na tę kwestię wynika z faktu, że aż do stycznia 1997 r. w projekcie konstytucji nie było artykułu, który ujmowałby własność jedynie od strony prawa podmiotowego. Nie można zatem traktować treści artykułu, który przez 4 lata był jedyną podstawą własności, jedynie jako zapisu obowiązków władzy publicznej. Ponadto ust. 2 artykułu 21 odnosi się do wyłączenia, które jest jedną z form pozbawienia własności i którego nie można „oderwać” od praw podmiotowych jednostki. W myśl tego poglądu przepis artykułu 64 w pewnym stopniu powtarza, a w innym uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 Konstytucji⁴³⁷.

⁴³⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 303.

⁴³⁶ W razie ujęcia własności w ramy jednej regulacji prawnej (jednego artykułu) może dojść albo do pominięcia jednego z aspektów tej zasady, albo do jednoczesnego ujęcia obydwu z nich. W tej ostatniej sytuacji trudno byłoby uzasadnić oddzielną (odmienną) interpretację postanowień o ochronie własności w stosunku do każdego z aspektów własności mających inny charakter – M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne...*, s. 59–60.

⁴³⁷ L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, art. 21...*, s. 4–5 i 7–8; *idem*, *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, art. 64*,

Artykuł 20 Konstytucji RP stanowi: „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Tym sposobem własność prywatna uznana została za jeden z trzech filarów społecznej gospodarki rynkowej. W doktrynie prawa konstytucyjnego można spotkać się z poglądami, że tym samym własność ta zyskała duże znaczenie jako zasada ustrojowa, jak również z poglądami, iż uczynienie jej jedynie podstawą funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej – a nie samoistną zasadą – osłabia jej ustrojową wymowę⁴³⁸. Nie wdając się jednak w udowadnianie trafności jednego z tych poglądów, warto wyjaśnić, jak rozumiana jest sama zasada społecznej gospodarki rynkowej. Przyjęcie zasady gospodarki rynkowej w kształcie wynikającym z treści przytoczonego artykułu powoduje, że ustrój ten nie może funkcjonować w warunkach, w których gospodarka nie będzie miała charakteru społecznego⁴³⁹. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustrojodawca planował odejście od czysto liberalnego rozumienia ustroju gospodarczego, które nie dopuszczało możliwości ingerencji państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Zamierzał on wręcz przyjąć – znane od kilkadziesiąt lat – połączenie koncepcji gospodarki rynkowej z ideą państwa socjalnego, dzięki któremu państwo może korygować mechanizmy rynkowe w celu realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do zaspokojenia przy swobodnym funkcjonowaniu rynku. Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw. Wynika z tego, że państwo przyjmuje współodpowiedzialność za stan gospodarki. Przy interpretacji art. 20 należy uwzględnić jego związek z art. 1 Konstytucji RP, stanowiącym, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Zdaniem TK z łącznej interpretacji tych

[w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2003, s. 6.

⁴³⁸ A. Łabno, K. Skotnicki, *Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawna własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne...*, s. 53.

⁴³⁹ K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań*, Warszawa 2006, s. 33.

przepisów wynika – istotna dla rozumienia znaczenia własności prywatnej – wskazówka, iż w razie potrzeby przedkłada się dobro ogólne ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy⁴⁴⁰.

Ten ostatni wniosek nie jest jednak podzielany przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. L. Garlicki w swoim zdaniu odrębnym do innego wyroku TK stwierdził, że własność gminna nie może być absolutyzowana, ponieważ nie przyznano jej tak starannej ochrony, jak ochrona własności podmiotów–adresatów art. 64 Konstytucji RP. Własność ta jest, co prawda, chroniona przed przekazywaniem jej na rzecz państwa, jednak gdy beneficjentem tej własności miałyby być jednostka, należy sięgnąć do wskazania własności prywatnej jako jednego z filarów społecznej gospodarki rynkowej. Przepis art. 20 należy natomiast odczytywać jako zalecenie pod adresem ustawodawcy, aby dążył do rozszerzania i umacniania własności prywatnej, co zakłada stały proces pomniejszania się zakresu własności państwowej czy komunalnej⁴⁴¹. Inaczej na ten temat wydaje się wypowiadać R. Illnicz, którego zdaniem „nie należy przyjmować, że własność publiczna jest w fazie zaniku. Przepływ własności jest dwukierunkowy: z jednej strony następuje prywatyzacja, a z drugiej przesunięcie do własności publicznej, jeżeli interes publiczny przeważa w określonym stanie faktycznym”⁴⁴².

Odnosząc się wyłącznie do własności, ustrojodawca stwierdził w art. 21, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. W pierwszym rzędzie uwagę naszą zwraca fakt, iż artykuł ten nie dookreśla, jakiej konkretnej formie własności zapewnia ochronę. Rozumiemy przez to, że Konstytucja chroni wszelkich form własności bez względu na sposób ich powstania czy korzystania z nich.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zagwarantowanie ochrony własności jest obowiązkiem państwa, które spełnia tę powinność w drodze działalności prawodawczej, jak i przez faktyczne czynności jego organów mające za przedmiot dobra stanowiące własność

⁴⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, pkt 4.

⁴⁴¹ Zdanie odrębne sędziego TK Lecha Garlickiego do pkt 1 i 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r. w sprawie o sygn. K. 8/98.

⁴⁴² R. Illnicz, *Formy własności...*, s. 124.

jakiejś osoby. W odniesieniu do działalności prawodawczej TK określił, że chodzi o tworzenie przepisów, które ukształtują podstawowe instytucje prawne konkretyzujące treść prawa własności, określą środki ochrony prawa własności⁴⁴³. Organy państwa mają zatem tworzyć takie przepisy, które nie dość, że nie będą stanowiły przeszkody, to wręcz zabezpieczą wykonanie własności i sukcesję praw i obowiązków w drodze spadkobrania⁴⁴⁴.

W odniesieniu do regulacji wywłaszczenia, przewidzianej w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, podzielić należy pogląd, że akt ten nie powinien pozostawiać prawodawcy zbyt szerokiego zakresu swobody. Dlatego przy dokonywaniu jedynie literalnej wykładni treści tego artykułu obawy wzbudzać może fakt, że ustrojodawca nie uzależnił wywłaszczenia od stwierdzenia, iż cele publiczne, z powodu których wywłaszczenie może być dokonane, są celami ważnymi. Ponadto – w przeciwieństwie do ograniczenia wolności działalności gospodarczej – ustrojodawca nie zastrzegł, że wywłaszczenie powinno być dokonywane w drodze ustawy. Może to doprowadzić do sytuacji, w której wywłaszczenia będą dokonywane na szeroką skalę aktami wykonawczymi. Zastrzeżenia może zwłaszcza wzbudzać fakt, że konstytucja nie zaznacza, że „gdyby zmieniło się przeznaczenie przedmiotu wywłaszczonego, to ma on wrócić do poprzedniego właściciela. Zapobiegałoby to ewentualnym pochopnym wywłaszczeniom lub wywłaszczeniom pozornym, z ukrytym zamiarem przekazania wywłaszczonego dobra określonym podmiotom, nierealizującym celów publicznych”⁴⁴⁵.

Nie ujmując racji przedstawionym wątpliwościom, należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny sanował nazbyt skąpą regulację konstytucyjną, stwierdzając, iż instytucja wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przymusowe wycucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego⁴⁴⁶. W tym samym wyroku TK zastrzegł, że rozszerzanie

⁴⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, pkt 2.1.

⁴⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, pkt 1.

⁴⁴⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 253–254.

⁴⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, pkt 3.3; Trybunał przypomniał, że zgodnie z uzasadnieniem wyroku z 29 maja 2001 r. „różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną

zakresu pojęcia wywłaszczenia na każdą formę pozbawienia własności, bez względu na formę, budzi poważne wątpliwości. Opowiedział się on również za utrzymaniem dopuszczalności wywłaszczenia w drodze decyzji administracyjnej, jako metody sprawdzonej pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej. Zastosowanie decyzji administracyjnej pozwala na rozgraniczenie różnych form ingerencji państwa w prawo własności. W szczególności wyklucza to zacieranie się różnic między wywłaszczeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją oraz między wywłaszczeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności⁴⁴⁷. Jak zauważa S. Jarosz-Żukowska, tym samym Trybunał odstąpił od wyrażanego we wcześniejszym orzecnictwie poglądu, że wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być rozumiane szeroko, przynajmniej jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę, czy też jako wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną. Autorka podkreśla przy tym, iż zgodnie z poprzednim rozumowaniem TK wywłaszczenie mogło być dokonywane nie tylko w drodze decyzji administracyjnej⁴⁴⁸. Rozwiewając pozostałe nasze wątpliwości, stwierdza ona, że dopuszczalność wywłaszczenia, rozumianego jako ingerencja w istotę prawa własności, uzależniona jest od spełnienia zarówno przesłanki formalnej, jak i materialnej, przy czym do formalnej zalicza wymóg oparcia wywłaszczenia na podstawie ustawowej, a do materialnej – realizację celu publicznego. Wskazuje również, że ze sformułowania „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas” wyinterpretować należy, iż ma ono charakter wyjątkowy i usprawiedliwiony ważnymi powodami⁴⁴⁹.

Artykuł 21 ust. 2 zastrzega również, że wywłaszczenie może być dokonywane za słusznym odszkodowaniem, które należy rozumieć jako odszkodowanie sprawiedliwe, ekwiwalentne, ponieważ jedynie takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność⁴⁵⁰. Odszkodowanie powinno być ekwiwalentne do wartości dobra wywłaszczonego i

osobę lub osoby, nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej instytucji wywłaszczenia”.

⁴⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, pkt 3.3.

⁴⁴⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń...*, s. 231.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, s. 232.

⁴⁵⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 1990 r., sygn. K 1/90.

pozwaląc wywłaszczoneму odtworzyć jego sytuację majątkową sprzed wywłaszczenia. Odszkodowanie to nie może być w żaden sposób uszczuplone, i to nie tylko przez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania⁴⁵¹. W szczególności nie można doprowadzić do sytuacji, w której odszkodowanie będzie wypłacane w ratach rozłożonych w czasie, albowiem – za sprawą inflacji – powoduje to znaczne obniżenie jego wartości.

Jak już podkreślono, zarówno zasada społecznej gospodarki rynkowej, jak i ochrona własności i prawa dziedziczenia mają charakter zasad ustrojowych. Twórcy Konstytucji RP nadali tym regulacjom charakter norm programowych, określających cele i zadania państwa. Specyfika tych norm polega na tym, że państwo ma obowiązek je realizować, ale może to czynić w mniejszym lub większym stopniu w zależności od faktycznych i prawnych możliwości. Artykuł 20 należy zatem rozumieć jako zasadę wyznaczającą kierunek przemian ustroju gospodarczego. Państwo ma odchodzić od gospodarki planowanej centralnie, jednak ma w tym zakresie swobodę co do zakresu i intensywności realizacji tego zadania⁴⁵². Zdaniem części przedstawicieli doktryny państwo nazbyt skwapliwie tę swobodę wykorzystało. A. Łabno i K. Skotnicki twierdzą, że „modernizacja polskiego systemu własności powinna być składać się z dwóch etapów, a mianowicie innowacyjnego – który objąłby, oprócz przywrócenia prawa własności w kapitalistycznym ujęciu, także reprzywatyzację i prywatyzację, oraz adaptacyjnego – który umożliwiłby zamknięcie tego procesu w aspekcie formalnoprawnym. Konstytucja Polski z 1997 r. (...) ogranicza się do uznania kapitalistycznej konstrukcji prawa własności, ale nie obejmuje niezbędnego dla procesu modernizacji Polski odniesienia do kwestii reprzywatyzacji i prywatyzacji”⁴⁵³.

W doktrynie prawa konstytucyjnego i w orzecznictwie TK prezentowany jest pogląd, że ukształtowanie własności jako zasady

⁴⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, pkt 3.4.

⁴⁵² K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji...*, s. 33; szerzej na temat norm programowych zob.: J. Trzeciński, *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, [w:] K. Działocha, A. Pułło (red.), *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1998, s. 32–33.

⁴⁵³ Zob. A. Łabno, K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 52, 54.

ustrojowej decyduje, iż ochrona tej własności jest wartością decydującą o kierunku interpretacji zarówno art. 64, jak i unormowań ustawowych⁴⁵⁴. Zasady konstytucyjne mają priorytetowe znaczenie w procesie poszukiwania wzorca konstytucyjnego na potrzeby badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych. Oczywiście, należy wziąć przy tym pod uwagę, czy konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych przykładem takich norm są postanowienia art. 64⁴⁵⁵. Warto przy tym podkreślić, że art. 21, mając znaczenie dla kontroli abstrakcyjnej, nie może być bezpośrednią podstawą prawną roszczeń osób fizycznych lub prawnych. Jest to dodatkowym uzasadnieniem ustanowienia art. 64, będącego instrumentem, z którego mogą korzystać indywidualne podmioty w celu ochrony przysługujących im własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia⁴⁵⁶. Odnosząc się do relacji między przywoływanymi unormowaniami, TK zwrócił również uwagę na to, że jeżeli przepis artykułu 21 ust. 1, będąc deklaracją zasady ustrojowej, jest bardziej ogólny niż treść art. 64 Konstytucji, to naruszenie norm bardziej szczegółowych z art. 64 oznacza automatycznie niezgodność z art. 21 ust. 1⁴⁵⁷. Z tego też względu w praktyce Trybunału Konstytucyjnego często mamy do czynienia z jednoczesnym powoływaniem obu tych artykułów jako podstaw kontroli.

Z treści artykułów Konstytucji RP odnoszących się do własności można wywnioskować, że postanowienia te nie są używane w rozumieniu Kodeksu cywilnego⁴⁵⁸. Ustrojodawca skorzystał bowiem z przysługującej mu autonomii w zakresie kształtowania instytucji prawa konstytucyjnego. Po pierwsze, konstytucja musi zachować charakter aktu ogólnego i powinna być tak sformułowana, aby mogła być podstawą dla kodeksu cywilnego, konkretyzującego jej postanowienia. Posługuje się ona zatem

⁴⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, pkt 4.A.

⁴⁵⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, pkt 1.

⁴⁵⁶ M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 63.

⁴⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, pkt 6.

⁴⁵⁸ Bardzo klarownie na temat wątpliwości natury terminologicznej i skomplikowanych relacji między konstytucyjnym i cywilistycznym rozumieniem własności pisze S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności...*, s. 253–255.

pojęciem „własność” w ujęciu szerokim, wykraczając poza rozumienie cywilnoprawne. Po drugie, twórcy konstytucji nie zdecydowali się na postawienie znaku równości między pojęciem „własność” a cywilistycznym pojęciem „mienie” rozumianym jako ogół praw majątkowych. Przyjęte wąskie rozumienie „własności” pozwala na zaakcentowanie szczególnej roli prawa własności, jako najpełniejszej formy władztwa nad rzeczą. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepis art. 64 rozróżnia między prawem do własności i do innych praw majątkowych, gwarantując im równą ochronę prawną. W literaturze prawa konstytucyjnego podkreśla się (za Trybunałem Konstytucyjnym), iż ochrona przysługuje wszelkim prawom o znaczeniu majątkowym, w tym również prawom na dobrach niematerialnych⁴⁵⁹.

Różnice między postanowieniami konstytucji i prawa cywilnego wynikają z różnic w funkcjach prawnych, jakie mają spełnić te akty. Konstytucyjne ujęcie własności ma za zadanie ograniczyć swobodę działań prawodawcy, stanowić regułę interpretacyjną oraz zapewnić ochronę praw podmiotowych. Rolą regulacji cywilnoprawnej jest natomiast przypisanie własności jako nieograniczonego prawa rzeczowego konkretnemu podmiotowi prawa⁴⁶⁰. Nie do pomyślenia jest jednak przyjęcie, że autonomia ustrojodawcy w regulowaniu interesującej nas instytucji własności mogłaby posunąć się do zerwania z dotychczasowym rozumieniem pewnych pojęć zakorzenionym w tradycji systemu prawnego⁴⁶¹.

Artykuł 64 Konstytucji RP stwierdza w ust. 1, iż „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. W kolejnym ustępie czytamy, że „własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Tym samym ustrojodawca gwarantuje każdemu prawo podmiotowe do własności i przyznaje możliwość korzystania z wszelkich środków w celu jej ochrony przed ingerencją ze strony ustawodawcy lub organów

⁴⁵⁹ M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 64–65; L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”*, art. 21..., s. 8–9.

⁴⁶⁰ M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 64–65; L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”*, art. 21..., s. 8–9, K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne...*, s. 24–25.

⁴⁶¹ L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”*, art. 21..., s. 8.

wydających akty podustawowe⁴⁶². Przepis ustępu 2 wskazuje, że zgodnie z zasadą równości wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać jednakowej ochronie prawnej. „Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”⁴⁶³. Ochrona własności jako jednego z praw podmiotowych postrzegana być powinna jako dążenie ustrojodawcy do zagwarantowania wolności jednostki w tej dziedzinie prawa, która odnosi się do spraw majątkowych, gospodarczych⁴⁶⁴.

Z punktu widzenia systematyki Konstytucji RP istotne znaczenie ma fakt, iż art. 64 umieszczony jest na początku podrozdziału *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*. Wskazuje to na priorytetowe znaczenie ochrony własności jako prawa ekonomicznego i jest wskazówką interpretacyjną dla pozostałych postanowień tego podrozdziału. Z drugiej jednak strony prawo własności w tym ujęciu – będąc prawem drugiej generacji – nie ma aksjologicznego waloru, a to osłabia jego skuteczność. Prawa ekonomiczne podlegają słabszej ochronie niż zasady ustrojowe. Może nieść to pewne zagrożenia zwłaszcza dla własności prywatnej, która będzie ograniczana ze względu na wymogi sytuacji gospodarczej państwa i przyjęte metody polityki społecznej⁴⁶⁵.

Powyższe obawy wynikają z faktu, że nawet w państwie demokratycznym wolności i prawa nie mają charakteru absolutnego. Obecna Konstytucja RP – w odróżnieniu od swojej poprzedniczki – określa dopuszczalne granice ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne prawo własności. Wyznaczone zostały one w treści art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3. Pierwszy z tych przepisów zawiera przesłanki odnoszące się ogólnie do wszystkich wolności i praw, drugi natomiast potwierdza dopuszczalność ograniczeń w stosunku do własności⁴⁶⁶. Dopuszczalność

⁴⁶² B. Banaszak, *op. cit.*, s. 255.

⁴⁶³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, pkt 2.

⁴⁶⁴ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 26.

⁴⁶⁵ A. Łabno, K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 55.

⁴⁶⁶ Co ciekawe, między tymi przepisami nie zachodzi klasyczna relacja *lex specialis derogat legi generali*. Niedopuszczalność takiego rozumowania

ograniczenia własności jedynie w drodze ustawy wynika z obydwu wskazanych artykułów. Wymóg podstawy ustawowej należy rozumieć tak, że niedopuszczalne jest ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia prawa własności bez wcześniejszego wydania ustawy. Nie może opierać się ono zatem na samodzielnej podstawie podustawowej. Podstawa ustawowa powinna ponadto spełniać wymóg dostatecznej określoności, czyli regulacja prawna musi być wystarczająco rozwinięta. Nakaz ograniczenia własności tylko w drodze ustawy nie wyklucza możliwości upoważnienia organów rządowych do uregulowania szczegółów w drodze rozporządzenia, jednak wszystkie podstawowe elementy ograniczenia własności muszą wynikać z ustawy, która wyznacza kompletny zakres tego ograniczenia⁴⁶⁷.

Materialne przesłanki ograniczenia prawa własności wynikają z ogólnej regulacji art. 31 ust. 3, który stanowi, że ograniczenia mogą być ustanawiane „gdy są konieczne”⁴⁶⁸ w demokratycznym państwie dla jego

wynika z miejsca i znaczenia art. 31 ust. 3 w systematyce rozdziału II Konstytucji RP dotyczącego wolności i praw człowieka i obywatela. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że art. 64 ust. 3 nie wskazuje materialnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia prawa własności, zastrzegając że „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Przesłanki materialne zawiera natomiast art. 31 ust. 3. Przyjęcie, że art. 64 ust. 3 wyklucza zastosowanie artykułu ogólnego, przewidującego dodatkowe kryteria dopuszczalności ingerencji ustawodawcy, prowadziłoby do zrelatywizowania (osłabienia) ochrony prawnej zagwarantowanej przez Konstytucję prawu własności. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, pkt 2.3.

⁴⁶⁷ L. Garlicki, *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, art. 64...*, s. 19.

⁴⁶⁸ W swym orzecznictwie TK często podkreślał, że warunek konieczności mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności ustanawianych ograniczeń. Proporcjonalność to wymóg stosowania skutecznych środków prawnych, a więc takich, które rzeczywiście będą służyć realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Zastosowane środki mają chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie powinny być jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2005 r., sygn. KP 1/05, pkt IV.3.

bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Wyszczególnienie sześciu rodzajów wartości składających się na interes publiczny zrodziło wątpliwości, czy wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, czy jedynie przykładowy. Trybunał, co prawda, rozwiął te wątpliwości, stwierdzając, że katalog tych przesłanek ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco, jednak mimo to w doktrynie zauważa się, iż TK ma tendencję do nazbyt szerokiego interpretowania poszczególnych przesłanek. Dotyczy to zwłaszcza wysoce niedookreślonego i pozostawiającego parlamentowi dużo luzu interpretacyjnego: „porządku publicznego”, „bezpieczeństwa państwa”, czy „ochrony praw i wolności innych osób”⁴⁶⁹.

Konstytucja z 1997 r. wprowadziła zarówno do treści art. 31 ust. 3, jak i art. 64 ust. 3 zastrzeżenie, że ograniczenia nie mogą naruszać *istoty* wolności i praw, a następnie odniosła to zastrzeżenie do własności. Warto podkreślić, że jest to kryterium niezwykle dyskusyjne i przysparzające wielu trudności Trybunałowi Konstytucyjnemu⁴⁷⁰. Opierając się na założeniu, że istota prawa to jego funkcja i jego miejsce w hierarchii wartości konstytucyjnych, TK stwierdził, iż do istoty prawa własności należą: możliwość korzystania z przedmiotu własności i pobieranie pożytków. Ograniczenie tak rozumianej własności nie może powodować zmiany jej charakteru⁴⁷¹. W odniesieniu do praw objętych zakresem art. 64 Konstytucji TK stwierdził zatem, że „naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i

⁴⁶⁹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 470–471, S. Jarosz-Żukowska, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń...*, s. 218–219.

⁴⁷⁰ Mam tu na myśli np. często powtarzane stwierdzenie, że koncepcja „istoty” praw i wolności opiera się ona na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Sformułowanie to mimo swego fundamentalnego znaczenia nie pozwala na skonkretyzowanie, co w rzeczywistości jest istotą prawa własności. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, pkt 4.B.

⁴⁷¹ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 28–29.

uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji⁴⁷². Zakres ograniczeń prawa własności nie powinien przybrać takiego rozmiaru, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa⁴⁷³.

Regulacja własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odegrała dość istotną rolę, umożliwiając przejście od socjalistycznego pojmowania własności i jej funkcji do rozumienia tej wartości zgodnie z założeniami systemu kapitalistycznego. Fundamentalnej zmianie uległo określenie poszczególnych elementów własności oraz jej gwarancji, które zawsze pozostają w związku z modelem państwa i gospodarki. Obecna ustawa zasadnicza nie wymienia typów i form własności, ale przyjmuje takie jej pojęcie, które obejmuje wszelkie formy. Daje to wyraz współczesnemu pojmowaniu własności, która nie jest jedynie kategorią ekonomiczną, lecz również zasadą ustrojową, instytucją prawną i elementem regulacji praw człowieka. Własność nie jest w myśl Konstytucji RP wartością absolutną. Dopuszczalne jest jej ograniczenie, a nawet wywłaszczenie, przy czym dopuszczalność ograniczenia Konstytucja RP uzależnia do uregulowania ustawowego. Pozwala to na ograniczenie własności w konkretnym przypadku przez przedstawiciela suwerena w sposób odpowiadający społecznym oczekiwaniom i w procedurze poddanej pewnym wymogom co do jej zgodności z konstytucją.

Anna Frankiewicz

Constitutional regulation of ownership in the Republic of Poland. Summary

The article presents the understanding and meaning of ownership in constitutional law. The issue of ownership has been formulated in the Constitution of the Republic of Poland in a way that enabled the transition from the socialist perception of ownership and its functions to an understanding of this notion compliant with the assumptions of the capitalist system. The consequences of making private ownership the pillar of the social market economy are outlined herein alongside the consequences of placing regulations on ownership in various

⁴⁷² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, pkt 3.5.

⁴⁷³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, pkt 4.B.

parts of the Polish Constitution – both as constitutional principles and rights. Most of all, however, the article features an analysis of the contents of the Articles comprising the core of the constitutional regulation concerning ownership. While discussing the meaning of the regulations, it also presents the position of jurisprudence and the judicial decisions of the Constitutional Tribunal.

Translated by Marzena Bąk