

Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym

Streszczenie

Własność i jej ochrona zajmuje w regulacji konstytucyjnej szczególnie miejsce, czego dowodzą już pierwsze konstytucje pisane, wyrażające gwarancję własności, a nawet – jak we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka – jej święty i nietykalny charakter. Własność jako podstawowe prawo człowieka oraz dopuszczalne ingerencje państwa w sferę wolności majątkowej stały się w okresie późniejszym powszechnie przedmiotem regulacji konstytucyjnych państw świata zachodniego, a także regulacji prawnomiędzynarodowych. Standardy w nich przyjęte, w tym zwłaszcza ujmowanie własności przede wszystkim w kategoriach praw człowieka (wolności majątkowej) oraz akcentowanie wyjątkowości wywłaszczenia (w interesie publicznym i za odszkodowaniem) stały się z kolei wzorcem dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, uchwalających nowe konstytucje na początku lat 90. ubiegłego wieku. Wypracowały one jednak wiele rozwiązań właściwych dla państw przechodzących procesy przeobrażeń ustrojowych, w tym zwłaszcza zrywających (w sposób wyraźny lub dorozumiany) z dyferencjacją form własności, a także podkreślających szczególną rolę własności prywatnej, z jednoczesnym niekiedy akcentowaniem znaczenia własności publicznej. W ten nurt wpisuje się także regulacja własności w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Niezależnie od pewnych różnic w konstrukcji gwarancji własności w ustawach zasadniczych poszczególnych państw dla konstytucyjnego jej ujęcia charakterystyczne jest szersze, aniżeli cywilnoprawne, pojmowanie pojęcia własności, a także wywłaszczenia, wykraczającego poza klasyczną instytucję prawa administracyjnego, jak również akcentowanie społecznych obowiązków właściciela, wyrażających się w formule, iż „własność zobowiązuje”.

Słowa kluczowe

konstytucja, własność, prawo własności, mienie, ograniczenia własności, funkcja społeczna własności, wywłaszczenie, nacjonalizacja

1. Konstytucjonalizacja własności – uwagi wstępne

Konstytucjonalizacja własności nastąpiła wraz z uchwaleniem pierwszych konstytucji pisanych, a więc w drugiej połowie XVIII w., choć ograniczone podmiotowo gwarancje zakazujące pozbawiania mienia bez wyroku sądowego formułowały także akty przedkonstytucyjne¹. Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego tej najstarszej instytucji społecznej

¹ Por. w szczególności Wielka Karta Swobód z 1215 r., w której zakaz uwięzienia, pozbawienia mienia czy wyjęcia spod prawa bez wyroku sądowego dotyczył wszystkich ludzi wolnych, co w praktyce odnosiło

i ustrojowej² stanowiło wyraz dostrzegania, obok organizacyjnego, także gwarancyjnego waloru konstytucji, wyznaczającej granice, poza które władza nie może wykraczać, i stanowiącej podstawę ochrony jednostki przed jej arbitralnością, a także przekonania, że własność jako instytucja wymaga urzeczywistnienia³, a więc stworzenia przez państwo możliwości realizacji wolności jednostki w sferze majątkowej oraz jej ochrony przed naruszeniami ze strony innych podmiotów. Już pierwsze konstytucje dowodzą zatem, że – niezależnie od systemu ideologicznego i politycznego państwa – własność i prawo własności zajmuje w regulacji konstytucyjnej szczególne miejsce⁴.

Rewolucja francuska, uwalniając własność ze średniowiecznych ograniczeń⁵, uznała ją za prawo święte i nienaruszalne (nietykalne)⁶, czemu daje wyraz art. 17 francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., akcentując – zgodnie z koncepcją liberalną – charakter własności jako podstawowego, naturalnego prawa człowieka⁷. Wolność, własność i prawo do życia „stanowiły trzy kardynalne prawa człowieka, a więc fundament ówczesnego systemu społecznego i państwowego”⁸. Nawet jednak ta kategoryczność wyrażenia gwarancji własności nie oznaczała uznania jej absolutnego charakteru. Zakazując bowiem pozbawienia własności, Deklaracja dopuszcza je zarazem w sytuacjach, „gdy tego wymaga w sposób oczywisty konieczność publiczna uznana przez prawo, wszelako pod warunkiem słusznego i z góry wypłaconego odszkodowania”. Podobnie czyni V poprawka do Konstytucji USA z 1787 r., zakazując pozbawiania „prywatnej własności na użytek publiczny bez słusznego odszkodowania”⁹.

Przymiotów „świętości” i „nietykalności” własności nie przypisywały już natomiast konstytucje XIX-wieczne¹⁰, choć wszystkie one gwarantują, poprzez formułę za-

się do niewielkiej części społeczeństwa, dopiero w XVII w. rozszerzono zakres jej obowiązywania i uznano, że wszyscy ludzie są wolnymi w rozumieniu Karty.

² Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 64*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 1.

³ Por. też W. Kiwak, *Własność jako uprawnienie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260, s. 48.

⁴ A. Łabno, K. Skotnicki, *Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawa własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005, s. 50.

⁵ Zdaniem św. Tomasza z Akwinu człowiek może posiadać na własność dobra, ponieważ jest to konieczne do życia, niemniej posiadanie nie jest absolutne i niewzruszalne, a człowiek winien dzielić się dobrami z potrzebującymi, por. W. Kiwak, *op. cit.*, s. 47.

⁶ A. Wołoszczak, *Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 roku)*, „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem” 2009, tom I, numer 1, s. 239.

⁷ Niemniej do rangi konstytucyjnej własność została podniesiona dopiero na podstawie wyroku Rady Konstytucyjnej, orzeczenie nr 81–134 DC z 5 stycznia 1982 r., wydane na tle ustawy nacjonalizacyjnej, za: K. Klima, *Nowe konstytucyjne demokracje i powrót wolności własności (ogólna uwaga porównawcza)*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 38.

⁸ A. Łabno, K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 50.

⁹ Por. też poprawkę XIV, zakazującą stanom pozbawiania „własności, bez przepisanej prawem postępowania”.

¹⁰ Por. też H. Šinkunas, *Konstytucyjne regulacje ochrony prawa własności na Litwie*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 173–174.

kazu pozbawienia własności (konfiskaty) poza ściśle określonymi przypadkami i za odškodowaniem (słusznym lub pełnym)¹¹, ochronę własności ze strony państwa¹².

2. Własność w wybranych konstytucjach państw Europy Zachodniej

Współczesne regulacje własności w ustawach zasadniczych uchwalanych przez państwa Europy Zachodniej po II wojnie światowej i później (zwłaszcza w latach 70.) są znacznie bardziej rozbudowane, co – jak się podkreśla – odpowiada „zróznicowaniu jej form jako zjawiska ekonomicznego”¹³. Należy zauważyć, że choć wskazana grupa konstytucji (dotyczy to zresztą zarówno najstarszych konstytucji, jak i uchwalanych w latach 90. XX w.) nie określa z reguły wprost państwa¹⁴ (władzy publicznej) jako podmiotu zobowiązanego z tytułu gwarancji własności (poprzestając na formułach „gwarantuje się” czy „zapewnia się”), to nie budzi wątpliwości, że obowiązują one na płaszczyźnie wertykalnej. Nie ma tutaj miejsca na bezpośrednie horyzontalne działanie konstytucyjnych przepisów o własności (ich skuteczność w relacjach między podmiotami prawa prywatnego), co potwierdza także orzecznictwo sądów konstytucyjnych. Nie widzą one natomiast przeszkód, by mówić o pośrednim horyzontalnym działaniu prawa do własności (promieniowaniu norm konstytucyjnych na stosunki w sferze prawa prywatnego) w kontekście obowiązku państwa stworzenia skutecznego systemu jej ochrony¹⁵. W szczególności niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny uznał pośrednie horyzontalne stosowanie normy art. 14 Ustawy Zasadniczej (dalej: UZ), gwarantującej prawo własności i prawo dziedziczenia¹⁶.

¹¹ Por. art. 16 ust. 1 Konstytucji Belgii z 1831 r., stanowiący, iż „Nikt nie może być pozbawiony własności, z wyjątkiem wywłaszczenia na cele publiczne, prowadzonego w przypadkach i formach określonych w ustawie i za słusznym odškodowaniem”. Por. też nadal obowiązujący art. 5 Ustawy Zasadniczej Państwa z 1867 r. o powszechnych prawach obywateli reprezentowanych w Radzie Rzeszy królestw i krajów, art. 14 Konstytucji Królestwa Niderlandów z 1814 r., art. 16 Konstytucji Luksemburga z 1868 r. Por. tłumaczenia na język polski: W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011. Z tego zbioru pochodzą także cytowane w niniejszej pracy tłumaczenia innych konstytucji państw UE. Por. także § 104–107 Konstytucji Norwegii z 1814 r.

¹² Np. § 15 zd. 1 Konstytucji Finlandii – „Prawo własności podlega ochronie”, art. 17(14) Konstytucji Grecji – „Własność znajduje się pod ochroną państwa”, art. 33 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii – „Gwarantuje się prawo do własności prywatnej i do dziedziczenia”, art. 62 ust. 1 Konstytucji Portugalii – „Wszystkim zapewnia się prawo do własności...”, art. 14 ust. 1 zd. 1 Ustawy Zasadniczej RFN – „Gwarantuje się prawo własności i dziedziczenia”, czy § 15 Konstytucji Szwecji – „Każdemu gwarantuje się prawo własności...”

¹³ A. Łabno, K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 50.

¹⁴ Por. jednak art. 17(14) zd. 1 Konstytucji Grecji – „Własność znajduje się pod ochroną państwa” i art. 10 ust. 1 Konstytucji Irlandii – „Państwo uznaje, że człowiek [...] ma naturalne prawo [...] do prywatnej własności dóbr zewnętrznych”.

¹⁵ Także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozwija koncepcję pozytywnych obowiązków państwa.

¹⁶ W kwestii braku możliwości bezpośredniego horyzontalnego stosowania normy tego przepisu ze względu na specyfikę konstytucyjnego ujęcia własności por. J. Lücke, *Die Drittwirkung der Grundrechte an Hand des Art. 19 Abs. 3 GG: Zur horizontalen Geltung der Grundrechte in neuer Sicht*, „Juristen Zeitung”, 54 Jahrg., Nr 8, 16 April 1999, s. 381, za: I. Wróblewska, *Poziome działanie praw jednostki jako rozwiązanie ustrojowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1(17), s. 63–64. Z poglądem prezentowanym

Wspólne dla konstytucji państw zachodnich (zarówno tych najstarszych, jak i większości późniejszych) jest także ujmowanie własności w kategoriach wolności i praw jednostki¹⁷ oraz uznawanie jej – w zgodzie z XVIII i XIX-wiecznymi postulatami liberalnymi – za jedno z fundamentalnych praw podmiotowych¹⁸. Od wzorca liberalnego odbiegają jednak konstytucja włoska z 1947 r., UZ RFN z 1949 r., a zwłaszcza konstytucje Portugalii z 1976 r. i Hiszpanii z 1978 r., czerpiące wyraźnie – jak się podkreśla – z koncepcji socjal-demokratycznych i odwołujące się do modelu państwa opiekuńczego¹⁹.

Do rzadkości należy natomiast wyraźne akcentowanie prawno-naturalnego rodowodu własności. Tak czyni art. 43 Konstytucji Irlandii, stanowiącego, że „Państwo uznaje, że człowiek w swojej rozumności, ma naturalne prawo, uprzednie wobec prawa stanowionego, do prywatnej własności dóbr zewnętrznych”. W przeważającej mierze konstytucje akcentują jednak zapewnienie i realizację prawa własności (niekiedy także prawa dziedziczenia i innych praw majątkowych) w ramach systemu państwowego w postaci odpowiednich gwarancji chroniących przed arbitralnym pozbawieniem własności oraz jej ograniczaniem ponad miarę.

Manifestacją tego podejścia ustrojodawców jest miejsce przepisów o własności w systematyce omawianej grupy ustaw zasadniczych. Regułą jest bowiem ich sytuowanie w rozdziałach traktujących o wolnościach i prawach jednostki (co do zasady drugich, a czasami pierwszych²⁰), a niekiedy także wyraźne odnoszenie ochrony do własności prywatnej²¹. Rzadziej zawierają one natomiast w rozdziałach traktujących odrębnie o stosunkach gospodarczych czy o państwie²² postanowienia dotyczące przedmiotu wla-

w doktrynie niemieckiej i FSK zgadza się także K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, przypis 381, s. 225.

¹⁷ W niektórych powojennych konstytucjach dostrzec można inspiracje międzynarodowymi standardami ochrony własności. Widać je w treści art. 23 ust. 1 Konstytucji Republiki Cypru, stanowiącego, iż „Każdy, indywidualnie lub wspólnie z innymi osobami, ma prawo nabywać, być właścicielem, posiadać, korzystać lub rozporządzać jakąkolwiek własnością ruchomą lub nieruchomą oraz ma prawo wymagać, żeby to jego prawo było respektowane”, nawiązującego wyraźnie do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. Art. 17 Deklaracji stanowi: „1. Każdy człowiek, zarówno sam jak i wspólnie z innymi, ma prawo do posiadania własności”.

¹⁸ E. Kozerska, *Wstęp*, [w:] E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański (red.), *Problemy własności w ujęciu historyczno-prawnym*, Opole 2008, s. 7. Przypomnieć należy także, że choć w literalnym brzmieniu art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz trudno odnaleźć jakiegokolwiek ślady intencji potwierdzenia charakteru prawa własności jako naturalnego prawa człowieka, to wskazówek w tym zakresie należy szukać w pracach przygotowawczych do Konwencji. W ich świetle prawo do własności ukazuje się jako prawo podstawowe ze względu na wagę, jaką przedstawia dla niezależności jednostki i rodziny. Można zatem uznać, że na gruncie EKPCz potwierdzenie podstawowego charakteru prawa własności jest wynikiem interpretacji art. 1 Protokołu nr 1. Por. F. Zattara, *La dimension constitutionnelle et européenne du droit de propriété*, Paryż 2001, s. 105.

¹⁹ A. Łabno, K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 50.

²⁰ Por. np. w konstytucjach Cypru, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Luksemburga, UZ RFN, Portugalii czy Szwecji. Nieco dalej własność znajduje się w systematyce Konstytucji Malty (rozdział IV), a także Danii (Część VIII).

²¹ Por. art. 33 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii, art. 43 ust. 1 Konstytucji Irlandii, art. 62 ust. 1 Konstytucji Portugalii czy art. 42 zd. 1 Konstytucji Włoch, stanowiący, że „Własność jest publiczna lub prywatna”.

²² Por. art. 10 ust. 1 Konstytucji Irlandii dotyczący przedmiotu i zarządzania własnością publiczną, usytuowany w rozdziale „Państwo”.

sności publicznej²³ oraz zakresu i specyfiki jej ochrony. Najczęściej – jak w przypadku Konstytucji Portugalii²⁴, Grecji²⁵ czy będącego częścią tzw. bloku konstytucyjnego wstępu do Konstytucji IV Republiki Francuskiej z 1946 r.²⁶ – stanowi to wyraz doświadczeń historycznych i ustrojowych tych państw.

Gdy idzie o przedmiot ochrony, to należy zwrócić uwagę, że liczne konstytucje państw Europy Zachodniej ograniczają się do gwarancji własności (prawa do własności²⁷)²⁸, natomiast pomijają prawo dziedziczenia²⁹ (choć uprawnienie do rozporządzania przedmiotem własności na wypadek śmierci stanowi bez wątpienia jeden z atrybutów właścicielskich³⁰), a także – co najczęściej – inne prawa majątkowe. Ten ostatni deficyt przepisów konstytucyjnych rekompensowany jest w orzecznictwie niektórych sądów konstytucyjnych przyjmujących szerokie pojęcie własności, obejmujące – choć z różną intensywnością – także inne niż własności prawa majątkowe³¹. Szerokie, konstytucyjne pojęcie własności przyjmowane jest w doktrynie i orzecznictwie niemieckim na tle art. 14 UZ. Zakresem ochrony tego przepisu objęty jest „konkretny, uzyskany przede wszystkim przez pracę i świadczenia stan dóbr majątkowych”³², a więc nie tylko własność rzeczy, ale wszystkie prywatne dobra i prawa majątkowe³³.

Podobnie na tle art. 5 konstytucji austriackiej doktryna i orzecznictwo konstytucyjne przyjmuje szersze – w stosunku do § 354 Kodeksu cywilnego (ABGB) – pojęcie własności, obejmujące wszystkie prywatne prawa majątkowe³⁴. Również w orzecznic-

²³ Por. art. 42 zd. 1 Konstytucji Włoch.

²⁴ Por. obszerną regulację sektora własności publicznej w art. 82 i 83 oraz w art. 94 (eliminacja latyfundiów) Konstytucji Portugalii, usytuowaną w Części II „Organizacja gospodarcza”.

²⁵ Por. art. 18 ust. 1 Konstytucji Grecji.

²⁶ Stanowi on, że „Każde mienie, każde przedsiębiorstwo, którego działalność wykazuje cechy służby publicznej lub faktycznego monopolu albo też nabiera takich cech, winno stać się własnością wspólnoty”.

²⁷ Formułę prawa do własności (prywatnej) stosują konstytucje Hiszpanii i Portugalii.

²⁸ Tak konstytucje: Belgii, Austrii (ustawy zasadniczej z 1867 r.), Luksemburga, Cypru, Danii, Finlandii, Grecji, Irlandii, Luksemburga, Szwecji czy Włoch.

²⁹ Wyraźną gwarancję dziedziczenia zawiera § 107 Konstytucji Norwegii, art. 14 UZ RFN, a także art. 33 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii oraz art. 42 Konstytucji Włoch.

³⁰ Akcentuje to art. 62 Konstytucji Portugalii, zapewniającej prawo do przenoszenia własności zarówno między żyjącymi, jak i na wypadek śmierci, a także art. 43 ust. 1 Konstytucji Irlandii.

³¹ Tak FTK na gruncie art. 14 UZ RFN, a także francuska Rada Konstytucyjna.

³² BVerfGE 31, 229 (239).

³³ Należą tutaj: akcje, najem lokalu mieszkalnego, służebność gruntowa, wierzycelności, prawa patentowe, prawa autorskie, prawo do znaków towarowych, prawo zastawu, hipoteka, prawo pierwokupu. Do zakresu ochrony art. 14 zalicza się również prawo właściciela, by efektywnie dochodzić swoich roszczeń w postępowaniu administracyjnym i sądowym, na przykład w zakresie prawa przymusowej licytacji lub prawa dzierżawy. Wątpliwie jest natomiast, czy art. 14 chroni także prawo do rozpoczęcia i wykonywania działalności zarobkowej, a także majątek jako taki. Zdecydowanie natomiast odmawia się ochrony udzielanej przez ten przepis stanom faktycznym, takim jak: istniejące stosunki handlowe, pozyskiwanie klientów lub pozycji na rynku, korzystne warunki środowiskowe, tj. na przykład sąsiedztwo koszarów przynoszące hotelowi gości, możliwości parkowania na drodze publicznej w pobliżu przedsiębiorstwa, nadzieje i oczekiwania przyrostu własności lub jedynie szansę uzyskania korzyści czy możliwości zarobkowania, por. H. Siekmann, G. Duttge, *Staatsrecht I: Grundrechte*, Frankfurt am Main 2000, s. 272–273; G. Seidel, *Handbuch der Grundrechte und Menschenrechte auf staatlicher, europäischer und universaller Ebene*, Baden-Baden 1996, s. 164.

³⁴ H. P. Rill, *Eigentum, Sozialbindung und Enteignung von Boden und Umwelt*, [w:] Ch. Starck, W. Berg, B. Picroth (red.), *Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vorrechtlichen Vergangenheit*, Berlin 1992, s. 179.

twie francuskiej Rady Konstytucyjnej przedmiot własności został skonstruowany szerzej, aniżeli mogłoby to wynikać z brzmienia art. 17 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Obejmuje on bowiem nie tylko prawo do rzeczy, ale także prawa autorskie, prawa do znaku towarowego, abstrakcyjne prawa majątkowe (np. własność akcji). Z prawem własności Rada powiązała też wolność prowadzenia działalności gospodarczej, pomimo że żaden przepis konstytucyjny o niej nie wspomina. Jak podkreśla L. Garlicki, takie rozerwanie – choć nie całkowite – związku z cywilistycznym pojęciem własności spotkało się z krytyką przedstawicieli doktryny prawa cywilnego³⁵.

Jak powiedziano, niezależnie od stanowczości gwarancji ochrony własności omawiane tutaj konstytucje (nawet jeśli gwarantują nienaruszalność prawa własności³⁶) wyróżniają trzy rodzaje ingerencji w sferę własności, a mianowicie ograniczenia korzystania z niej (w tym sporadycznie z prywatnej własności ziemi³⁷), wywłaszczenie, a niekiedy także nacjonalizację lub socjalizację własności³⁸. Nieliczne jednak konstytucje państw Europy Zachodniej dopuszczają³⁹, a niekiedy nawet nakazują⁴⁰ socjalizację czy nacjonalizację w obrębie określonych sektorów gospodarki, niemniej za odszkodowaniem. Niektóre odnoszą się także do problemu konfiskaty mienia⁴¹ czy rekwizycji⁴². Większość z nich poprzestaje jednak na regulacji instytucji wywłaszczenia, odnosząc generalne warunki dotyczące ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw również do własności⁴³, niektóre zaś zakazują ponadto ingerencji w istotę wolności i praw, a więc także prawa własności⁴⁴. To ostatnie pojęcie nastęrcza jednak – także sądom konstytucyjnym – istot-

³⁵ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 136. Por. też F. Zattara, *op. cit.*, s. 137–139.

³⁶ Np. § 73 ust. 1 Konstytucji Danii z 1953 r. stanowiący w ust. 1, iż „Prawo własności jest nienaruszalne”, z jednoczesnym zastrzeżeniem możliwości jej pozbawienia przez wzgląd na interes publiczny.

³⁷ Por. art. 44 Konstytucji Włoch.

³⁸ Por. też L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 2.

³⁹ Por. art. 15 UZ RFN „Artykuł 15 Grunty i ziemia, bogactwa naturalne i środki produkcji mogą być w celu uspołecznienia przekształcone na mocy ustawy, która określa rodzaj i rozmiar odszkodowania, we własność społeczną lub w inne formy gospodarki społecznej. W sprawie odszkodowań odpowiednie zastosowanie znajduje art. 14 ust. 3 zdania 3 i 4”. Por. też art. 83 Konstytucji Portugalii „Ustawa określa środki i formę interwencji i przejęcia środków produkcji na rzecz sektora publicznego, a także kryteria ustalania odpowiedniego odszkodowania” czy art. 43 Konstytucji Włoch „Kierując się celami powszechnej użyteczności, prawo może zastrzec pierwotnie albo przekazać poprzez wywłaszczenie i z zastrzeżeniem odszkodowania państwu, instytucjom publicznym, wspólnotom pracowników albo konsumentom określone przedsiębiorstwa lub określone kategorie przedsiębiorstw, które są powiązane z podstawowymi usługami publicznymi, sferą źródeł energii albo są monopolistami i które mają charakter priorytetowego interesu ogólnego”.

⁴⁰ Tak we wstępie do Konstytucji IV Republiki Francuskiej z 1946 r. „Każde mienie, każde przedsiębiorstwo, którego działalność wykazuje cechy służby publicznej lub faktycznego monopolu albo też nabiera takich cech, winno stać się własnością wspólnoty”.

⁴¹ Por. art. 17 Konstytucji Luksemburga „Nie może zostać ustanowiona kara konfiskaty mienia”.

⁴² Por. art. 18 ust. 2 Konstytucji Grecji, dopuszczającej na zasadach określonych w ustawach rekwizycję „na potrzeby sił zbrojnych w razie wojny lub mobilizacji, lub w warunkach najwyższej konieczności spowodowanej bezpośrednim zagrożeniem porządku lub zdrowia publicznego”.

⁴³ Por. np. art. 19 UZ RFN wobec braku przesłanek dopuszczalności ograniczeń własności w art. 14 UZ. Por. też M. Pisz, *Sposób uregulowania własności w polskim i niemieckim prawie konstytucyjnym*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 9, s. 18.

⁴⁴ Por. art. 19 UZ RFN, art. 36 ust. 4 Konstytucji Szwajcarii, art. 53 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii, art. 18 ust. 3 Konstytucji Portugalii. Por. K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 64*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1462.

nych problemów interpretacyjnych⁴⁵, które odwołują się do koncepcji istoty prawa własności także w braku jej wyraźnego odzwierciedlenia w ustawie zasadniczej⁴⁶.

Nieliczne z omawianych ustaw zasadniczych formułują odrębnie wartości konstytucyjne, stanowiące materialne przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z własności⁴⁷. Niektóre konstytucje odnoszą także, obowiązujący w przypadku wywłaszczenia, wymóg wypłaty odszkodowania do ograniczeń w korzystaniu z własności nieruchomości⁴⁸. Większość konstytucji omawianej grupy poprzestaje jednak na formule interesu publicznego, z którym korzystanie z własności nie może być sprzeczne⁴⁹, dobra wspólnego⁵⁰ czy dobra ogółu bądź akcentują społeczne związanie własności, także poprzez odwołanie się do zasad sprawiedliwości społecznej⁵¹. W sposób najdobitniejszy funkcję społeczną własności wyraża art. 14 ust. 2 UZ RFN, formułując zasadę powtarzaną także dosłownie w konstytucjach innych państw (także naszego regionu Europy, o czym niżej), iż „Własność zobowiązuje”.

Wspólne dla analizowanej grupy ustaw zasadniczych jest – jak powiedziano – zezwolenie na pozbawienie własności (wywłaszczenie) z zachowaniem konstytucyjnych rygorów. W odróżnieniu od pozostałych elementów konstytucyjnej regulacji własności warunki jej pozbawienia są w zasadzie zbieżne. Należą do nich wymogi: interesu (użytku) publicznego, społecznego czy dobra ogółu, odszkodowania, ustawowej podstawy pozbawienia własności (niektóre dopuszczają także wywłaszczenie *ex lege*⁵²) oraz gwarancji sądowego rozstrzygnięcia sporów dotyczących wysokości odszkodowania. Niektóre konstytucje wskazują także na wymóg niezbędności wywłaszczenia⁵³. Do rzadkości należy natomiast akcentowanie przymusowości wywłaszczenia, a także podnoszenie do

⁴⁵ Por. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 209.

⁴⁶ Tak np. francuska Rada Konstytucyjna, odwołująca się do koncepcji „wynaturzenia” własności lub istnienia „ciężaru nie do zniesienia”, por. L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, s. 140.

⁴⁷ Tak w art. 23 ust. 3 Konstytucji Republiki Cypru, wymieniającego: bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, moralność publiczną, potrzeby urbanistyki i zagospodarowania przestrzennego, ochronę praw i wolności innych osób; a także § 15 Konstytucji Szwecji, wskazującego na ochronę środowiska.

⁴⁸ Por. § 15 Konstytucji Szwecji czy art. 14 ust. 3 Konstytucji Holandii.

⁴⁹ Por. art. 17(14) ust. 1 Konstytucji Grecji.

⁵⁰ Por. art. 43 ust. 2.1 Konstytucji Irlandii.

⁵¹ Por. art. 33 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii „Funkcja społeczna tych praw wyznacza ramy dla ich treści, zgodnie z ustawami”; art. 43 Konstytucji Irlandii „2.1 Państwo uznaje jednak, że korzystanie z praw wskazanych w poprzednich postanowieniach niniejszego artykułu, winno być, w społeczeństwie obywatelskim, regulowane przez zasady sprawiedliwości społecznej. 2.2 Państwo może więc, o ile sytuacja tego wymaga, wyznaczać, zgodnie z ustawą, granice wykonywania wymienionych praw, celem pogodzenia prawa do korzystania z nich z wymaganiami dobra wspólnego”; art. 42 zd. 2 Konstytucji Włoch „Własność prywatna w celu zabezpieczenia jej funkcji społecznej i uczynienia jej dostępną dla wszystkich jest uznana i gwarantowana przez prawo, które określa sposoby jej nabycia oraz granice korzystania z niej”.

⁵² Tak art. 14 UZ RFN, stanowiący, że wywłaszczenie może „nastąpić jedynie przez ustawę lub na podstawie ustawy”. Por. także specyficzne rozwiązanie przewidziane w § 73 ust. 2 Konstytucji Danii „W przypadku uchwalenia ustawy dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości, jedna trzecia deputowanych do Folketingu w ciągu trzech dni powszednich od jej uchwalenia może zażądać, by ustawa nie została przedłożona w celu uzyskania sankcji królewskiej do czasu przeprowadzenia nowych wyborów do Folketingu i ponownego uchwalenia jej przez nowo wybrany Folketing”.

⁵³ Tak się czyni, począwszy od francuskiej Deklaracji z 1789 r., dopuszczając pozbawienie własności, gdy „w sposób oczywisty” wymaga tego konieczność publiczna.

rangi konstytucyjnej zasady obowiązku zwrotu wyłączonej nieruchomości zbędnej na cele publiczne⁵⁴.

Istotne różnice dotyczą natomiast określenia wysokości odszkodowania⁵⁵ oraz momentu jego wypłacania. Ustrojodawcy używają rozmaitych terminów: słuszne⁵⁶, sprawiedliwe, uzasadnione i wypłacane z góry⁵⁷, pełne⁵⁸, uprzednie i pełne⁵⁹, odpowiednie⁶⁰, sprawiedliwe⁶¹ czy też stosowne⁶². Niektórzy z nich, rezygnując z formuły pełnego odszkodowania, dopuszczają w szczególnych przypadkach częściowe odszkodowanie w efekcie wyważenia interesu właściciela i interesu publicznego. Daje temu wyraz art. 14 ust. 3 UZ RFN, stanowiąc, iż odszkodowanie winno być ustalane „na podstawie sprawiedliwej oceny interesów ogółu oraz osób zainteresowanych”⁶³. Takie ujęcie jest także zbieżne ze stanowiskiem orzecznictwa strasburskiego, akcentującego, że wysokość odszkodowania powinna pozostawać „w odpowiednim stosunku do wartości” wyłączonego dobra, co implikuje, że nie zawsze wymagane jest pełne odszkodowanie. Wysokość odszkodowania zależy raczej od rozsądnego i sprawiedliwego wyważenia interesów. Realizacja legitymowanych interesów, jak np. reformy gospodarcze lub społeczne może, zdaniem Trybunału, uzasadniać odszkodowanie poniżej wartości rynkowej wyłączonego dobra⁶⁴. Publiczny interes mógłby zatem czynić koniecznym odszkodowanie poniżej wartości rynkowej⁶⁵. Takiemu stanowisku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie stanął na przeszkodzie fakt, iż w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji brakuje wyraźnej gwarancji odszkodowania. Był on wyrazem sporu pomiędzy jej państwami-stronami w kwestii wymogu i wysokości odszkodowania w przypadku nacjonalizacji.

⁵⁴ Por. art. 23 ust. 5 Konstytucji Republiki Cypru.

⁵⁵ Odszkodowanie w przypadku wyłączenia bez żadnego przymiotnika gwarantuje art. 42 Konstytucji Włoch.

⁵⁶ Por. art. 17 francuskiej Deklaracji.

⁵⁷ Art. 23 ust. 4 Konstytucji Republiki Cypru.

⁵⁸ Por. § 73 ust. 1 Konstytucji Danii czy § 15 Konstytucji Finlandii.

⁵⁹ Art. 17(14) ust. 2 Konstytucji Grecji, art. 14 ust. 1 Konstytucji Holandii, przy czym uprzednie odszkodowanie nie jest wymagane „w przypadku uzasadnionej konieczności natychmiastowego wyłączenia”, czy § 15 Konstytucji Szwecji.

⁶⁰ Art. 33 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁶¹ Art. 16 Konstytucji Luksemburga, art. 62 Konstytucji Portugalii, akcentującego zarazem jednoczesność wypłaty odszkodowania („przy zaplaceniu sprawiedliwego odszkodowania”).

⁶² Art. 3716 ust. 1 Konstytucji Malty.

⁶³ Szczególną sytuacją było natomiast w praktyce RFN pozbawienie bez odszkodowania własności pochodzącej z reformy rolnej w związku z tzw. ustawą Modrova. Por. szerzej A. Nußberger, *Własność, która się „nie należy”*. *Kontrowersyjne orzeczenia sądowe Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące wyłączeń bez odszkodowania w procesie zjednoczenia Niemiec*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 243 i n.

⁶⁴ Tak już w wyroku z 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lithgow przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr skargi 9006/80 i inne, § 121, <http://hudoc.echr.coe.int/eng>.

⁶⁵ Wyrok z 21 lutego 1986 r. w sprawie *James i inni*, nr skargi 8793/79, § 54, <http://hudoc.echr.coe.int/eng>.

3. Standard ochrony własności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej na tle wybranych konstytucji

Standard ochrony własności przyjęty w przywołanych wyżej przepisach konstytucyjnych państw Europy Zachodniej (przede wszystkim państw członkowskich UE), a także w regulacjach prawno-międzynarodowych (zwłaszcza w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) stał się wzorcem dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, uchwalających nowe konstytucje bądź u progu procesu transformacji ustrojowej bądź (jak Polska) w okresie późniejszym. Wypracowując własne rozwiązania, w omawianej materii starały się zademonstrować zerwanie z modelem ochrony własności właściwym dla konstytucji państw byłego bloku wschodniego, opartym w szczególności na dyferencjacji własności (wyróżnianiu jej typów i form) oraz dominacji form własności społecznej (na czele z państwową)⁶⁶. W konsekwencji gwarancje własności w konstytucjach państw naszego regionu Europy z jednej strony przejęły standardy przyjęte przez państwa zachodnie, a z drugiej wprowadziły rozwiązania właściwe dla państw przechodzących proces przeobrażeń ustrojowych. Wyrazem tej ostatniej tendencji jest w szczególności nie tylko odrębne odniesienie się w wielu konstytucjach do gwarancji własności prywatnej⁶⁷ (choć można je spotkać także w wyżej omówionych konstytucjach), ale także wyraźne akcentowanie jej roli w ustroju gospodarczym państwa⁶⁸, a nawet jej nienaruszalnego charakteru⁶⁹, jak również formułowanie nakazu równej i jednakowej ochrony własności⁷⁰ czy też różnych form własności⁷¹. To ostatnie stanowi wyraźnie negatywną reakcję na zróżnicowanie typów i form własności w konstytucjach tzw. demokracji ludowych. O zerwaniu z wielopostaciowością własności właściwą tym konstytucjom świadczą ma z kolei w wielu innych potransformacyjnych ustawach zasadniczych gwarancja tzw. własności bezprzymiotnikowej⁷².

⁶⁶ Por. szerzej A. Machnikowska, *Problematyka własności w konstytucjach państw socjalistycznych Europy Środkowowschodniej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 7 i n.

⁶⁷ Por. art. 33 Konstytucji Słowenii czy art. 44 ust. 2 Konstytucji Rumunii.

⁶⁸ Tak w art. 11 ust. 1 Konstytucji Albanii „System gospodarczy Republiki Albanii opiera się na własności prywatnej i publicznej, jak też na gospodarce rynkowej i swobodzie działalności gospodarczej”, tłumaczenie na język polski <http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucja-albanii/>.

⁶⁹ Por. art. 17 ust. 3 Konstytucji Bułgarii „Własność prywatna jest nienaruszalna”.

⁷⁰ Por. art. 44 ust. 2 Konstytucji Rumunii „Własność prywatna jest gwarantowana i chroniona prawem w jednakowy sposób niezależnie od jej podmiotu”. Por. też art. 202 ust. 1 Konstytucji Słowacji, choć formułuje zasadę identycznej treści i równej ochrony własności, bez wyraźnego odniesienia do własności prywatnej. Podobnie także art. 11 ust. 1 czeskiej Karty Praw Podstawowych, stanowiący o równości wszystkich właścicieli, a nie o równości form własności. Zdaniem J. Filipa, „[J]est to bardziej elastyczne rozwiązanie, które nie określa form własności i tego, co należy przez nie rozumieć”, J. Filip, *Aktualne problemy konstytucyjnej regulacji własności i projekty jej nowych ustawowych regulacji w Republice Czeskiej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 85–86.

⁷¹ Do form własności odnosi się Konstytucja Albanii oraz formułuje zasadę, iż „Własność prywatna i publiczna są jednakowo chronione przez prawo”, art. 41 ust. 2.

⁷² Por. § 32 Konstytucji Estonii (gwarancja nienaruszalności własności), art. 23 Konstytucji Litwy, art. 105 Konstytucji Łotwy, a także art. 11 ust. 1 czeskiej Karty. Na tle tej ostatniej wskazuje się w doktrynie, że „Konstytucja nie umożliwia stanowienia rodzajów i form własności ani jakiegokolwiek hierarchizacji między nimi”, K. Klima, *op. cit.*, s. 43. Jak podkreśla J. Filip, właśnie w reakcji na wcześniejsze szczególne akcentowanie własności państwowej w art. 11 czeskiej Karty nie jest „regulowana wyłączna własność państwa”, J. Filip, *op. cit.*, s. 86.

Co istotne, zrywając z wcześniejszymi rozwiązaniami, w konstytucjach uchwalanych począwszy do 1990 r., zrezygnowano „z całościowego normowania ustroju gospodarczego i stosunków własnościowych”⁷³, sytuując (w ślad za demokracjami zachodnimi) gwarancje własności w rozdziałach pierwszych lub drugich⁷⁴ wśród praw człowieka i podstawowych wolności (rzadziej wśród praw ekonomicznych⁷⁵ – praw tzw. drugiej generacji⁷⁶). Jak się bowiem podkreśla „[P]owrót do klasycznego spojrzenia na własność był jednym z głównych haseł wszelkiego typu rewolucji, ewolucji i przewrotów na naszych ziemiach, tutaj nazywanych «nowymi demokracjami»”⁷⁷. Klasyczna prawna regulacja własności, wyprzedzająca regulację publicznoprawną i wyrażająca się w „wolności władania, w której swoją przestrzeń (własność) wyznacza [...] sam właściciel”⁷⁸ nie przeczy jednak – jak już powiedziano – konstytucyjnej dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z własności, wyłączenia, a także poszukiwania równowagi pomiędzy interesem prywatnym i publicznym⁷⁹.

Jednocześnie jednak w ustawach zasadniczych państw naszego regionu ukształtowały się dwa modele konstytucjonalizacji własności. Pierwszy oparty jest na jej ujęciu z jednej strony jako ustrojowej zasady ochrony własności, z drugiej zaś na paralelnym ukształtowaniu standardu ochrony własności (prawa dziedziczenia, a czasem też innych praw majątkowych) jako prawa podmiotowego⁸⁰. Drugi natomiast poprzestaje na uregulowaniu własności wyłącznie w kategoriach przedmiotowych⁸¹. Należy jednak zwrócić uwagę, że także w przepisach traktujących własność w kategoriach prawa i wolności człowieka doktryna dostrzega pewne gwarancje ustrojowe. Na przykład na gruncie czeskiej Karty Praw Podstawowych podkreśla się, że jest ona od 1993 r. „składnikiem tzw. konstytucyjnego porządku państwa. [...] Oznacza to, że stosowne postanowienia Karty tworzą równocześnie zasady ustroju; tworzą składnik obiektywnego porządku prawnego (nie tylko prawo podmiotowe⁸²), w tym przede wszystkim zasadę równej ochrony prawa

⁷³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 3.

⁷⁴ Do rzadkości należy przesunięcie regulacji konstytucyjnej dotyczącej podstawowych praw i wolności, w tym prawa własności, w systematyce ustawy zasadniczej, por. rozdział VIII Konstytucji Łotwy.

⁷⁵ Jak podkreśla J. Filip „w czeskiej Karcie Praw Podstawowych prawo do własności nie jest pojmowane jako prawo ekonomiczne, lecz jako podstawowe prawo i wolność o wyższej randze, tak jak np. zdolność do posiadania praw, wolność osobista, nietykalność osoby, wolność poglądów itd. Również jego ochrona jest na wyższym poziomie w porównaniu z większością praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych zawartych w Karcie”, *op. cit.*, s. 87. „Tym samym czeski system konstytucyjny powrócił do klasycznej konstytucyjnej koncepcji własności jako naturalnego prawa warunkującego życie i wolność człowieka”, K. Klima, *op. cit.*, s. 42.

⁷⁶ Por. Konstytucję Słowenii, w której gwarancja prawa własności i dziedziczenia znalazła się w art. 33 usytuowanym w rozdziale II „Prawa człowieka i podstawowe wolności”, a także w rozdziale III „Stosunki gospodarcze i społeczne”, art. 68–70.

⁷⁷ K. Klima, *op. cit.*, s. 41.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 40.

⁷⁹ Por. też *ibidem*, s. 41.

⁸⁰ Por. art. 11 i art. 41 Konstytucji Albanii, art. 8 i 30 Konstytucji Macedonii, art. 8 i 35–36 Konstytucji Rosji czy art. 13 i 41 Konstytucji Ukrainy, K. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 59.

⁸¹ Por. też K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 76.

⁸² Tak zresztą także niemiecki FTK na gruncie art. 14 UZ.

własności wszystkich właścicieli”⁸³. Podobnie w konstytucjach Rumunii i Słowacji gwarancja własności została wyrażona wprawdzie w jednym przepisie usytuowanym wśród podstawowych praw i wolności, to jednak zostały one sformułowane w sposób „dopuszczający wyinterpretowanie zeń zarówno zasady działania państwa, jak i gwarancji podmiotowych dla jednostek – podmiotów prawa własności”⁸⁴.

Model dualistycznego ujęcia własności (właściwy także polskiej Konstytucji) – jako zasady ustroju i prawa podmiotowego otwiera pytania o wzajemny stosunek tych przepisów, a na tym tle także użytego w nich pojęcia własności oraz przedmiotu ochrony. W każdym razie wyrażane jest przekonanie, że przepisy formułujące ustrojowe gwarancje ochrony własności posługują się jej szerokim pojęciem będącym synonimem „mienia” lub „praw majątkowych”, przysługujących określone podmiotowi, zaś w przepisach sytuowanych w rozdziałach dotyczących wolności i praw człowieka chodzi o własność bliższą jej cywilistycznemu pojmowaniu, choć z nim nietożsamą⁸⁵. Niemniej należy zauważyć, że tego rodzaju konkluzje możliwe są także na gruncie konstytucji przyjmujących pierwszy model, a mianowicie wyłącznej regulacji własności w kategoriach podmiotowych⁸⁶. Źródłem wątpliwości i sporów w tym zakresie jest także terminologia stosowana przez ustrojodawców (niekiedy różna w obrębie tego samego przepisu⁸⁷). Najczęściej przedmiot ochrony stanowi własność⁸⁸, prawo własności⁸⁹ bądź prawo do własności majątkowej⁹⁰.

⁸³ J. Filip, *op. cit.*, s. 87.

⁸⁴ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 59–60.

⁸⁵ Tak K. Grzybowski na tle ujęcia gwarancji własności w art. 11 oraz 41 Konstytucji Albanii. Pierwszy z nich – zdaniem autora – posługuje się pojęciem „własności” „jako synonimem «majątku» lub «praw majątkowych» przypisywanych określone podmiotowi”, *ibidem*, s. 69. Ponadto: „[W] pierwszym przypadku chodzi o prawo podmiotowe jednostki (osób prawnych), pojmowane jako zdolność pozostawania podmiotem praw majątkowych. W drugim przypadku (przy użyciu pojęcia: „własność” chodzi o własność w znaczeniu cywilistycznym lub, przy szerszej interpretacji – o zdolność nabywania i dokonywania obrotu prawami majątkowymi”, *ibidem*, s. 69. Za brakiem pełnej tożsamości cywilistycznego i konstytucyjnego pojęcia własności w art. 41 przemawiać może formuła „prawo do własności...” obce konstrukcji cywilnoprawnej. Podobnie na gruncie art. 8 oraz 35 („ma prawo do posiadania mienia, władania nim, użytkowania go i rozporządzania nim zarówno indywidualnie, jak i wspólnie z innymi osobami”, tłumaczenie na język polski <http://biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-112.pdf>) konstytucji rosyjskiej, *ibidem*, s. 70–71, a także art. 13 i 41 Konstytucji Ukrainy („Każdy ma prawo władać, korzystać i rozporządzać swoją własnością, rezultatami swojej intelektualnej i twórczej działalności”, tłumaczenie na język polski na <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina-r2.html>). Zdaniem K. Grzybowskiego w tym ostatnim pojęcie własności zostało użyte jako synonim „praw majątkowych”, *ibidem*, s. 73.

⁸⁶ Tak K. Grzybowski na tle Konstytucji Słowacji, w przypadku której zamieszczenie art. 20 w rozdziale „Podstawowe prawa i wolności człowieka” sugerowałoby „priorytet postrzegania własności na płaszczyźnie konstytucyjnych praw podmiotowych”. Niemniej „Ustrojodawca słowacki, używając zwrotu: «każdy ma prawo do władania majątkiem» wychodzi poza tradycyjną formułę cywilistyczną własności; prawo bowiem do (ograniczonego zakresowo) władania majątkiem (rzeczami lub dobrami materialnymi) mieszczą także inne niż własność prawa rzeczowe (i obligacyjne)”, *ibidem*, s. 69.

⁸⁷ Por. np. rozmaite określenia przedmiotu ochrony w art. 105 zd. 1 Konstytucji Łotwy – „Każdy ma prawo do własności. Własność nie może być wykorzystywana wbrew interesom publicznym. Prawo własności można ograniczyć wyłącznie ustawą”. Podobnie np. w art. 44 Konstytucji Rumunii oraz art. 201 Konstytucji Słowacji.

⁸⁸ § 32 Konstytucji Estonii, art. 23 Konstytucji Litwy czy art. 41 Konstytucji Ukrainy.

⁸⁹ Art. 17 ust. 1 Konstytucji Bułgarii, art. 105 Konstytucji Łotwy, art. 44 Konstytucji Rumunii, art. 201 Konstytucji Słowacji, art. 33 Konstytucji Słowenii (prawo własności prywatnej), art. XIII.1 Konstytucji Węgier.

⁹⁰ Art. 11 ust. 1 czeskiej Karty Praw Podstawowych.

W większości konstytucji państw naszego regionu Europy ochronie konstytucyjnej podlega także prawo (do) dziedziczenia, natomiast w tych nielicznych, w których tej gwarancji nie wyrażono wprost, jej potwierdzenie znajduje wyraz w orzecznictwie sądów konstytucyjnych⁹¹. Podobnie do omówionych wyżej konstytucji, rzadziej gwarancja konstytucyjna rozciągana jest natomiast wyraźnie na inne niż własność (prawo dziedziczenia) prawa majątkowe. Tak czyni *expressis verbis* art. 41 Konstytucji Rumunii w stosunku do roszczeń wobec państwa, również o charakterze obligacyjnym (określone wierzytelności).

Natomiast jeśli chodzi o podmiot konstytucyjnej gwarancji własności, to należy podkreślić, że o ile omówione wyżej konstytucje państw Europy Zachodniej akcentują często wyraźnie jej uniwersalność poprzez sformułowania „każdy”, „wszyscy” czy „nikt”, o tyle w ustawach zasadniczych państw byłego bloku wschodniego towarzyszy temu także niekiedy ustanowienie odrębnych regulacji dotyczących własności cudzoziemców, odsyłających do ustawy w zakresie określenia rodzajów majątku, który mogą nabywać tylko obywatele danego państwa⁹², bądź określających warunki nabywania własności gruntów przez cudzoziemców, w tym zasadę wzajemności⁹³, wreszcie sporadycznie przesądzających, że „prawo do posiadania ziemi jako własności prywatnej” mają tylko obywatele (ich organizacje)⁹⁴.

Jak wspomniano, wszystkie konstytucje państw naszego regionu Europy, gwarantując ochronę własności prywatnej – niekiedy nawet jej nienaruszalny charakter⁹⁵ – dają wyraz przekonaniu, że własność nie jest *ius infinitum*, przy czym niektóre z nich odwołują się do wspomnianej wyżej granicy ograniczeń prawa własności w postaci zakazu naruszenia jego istoty⁹⁶. Wiele z nich przejęło bardzo popularną – jak się okazało – klau-

⁹¹ Np. w art. 23 Konstytucji Litwy, ale tę lukę wypełnił litewski Sąd Konstytucyjny, por. E. Šilejkis, *Konstytucyjne pojęcie własności i jej sporne elementy w Republice Litewskiej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 95. Por. też art. 105 Konstytucji Łotwy.

⁹² Tak w § 32 Konstytucji Estonii. Por. także art. 11 ust. 1 czeskiej Karty. Jak podkreśla J. Filip, takiej ustawy dotychczas nie wydano, stąd „[S]prawą interesująca w tym kontekście jest to, że Sąd Konstytucyjny (orzeczenie nr 185/1997 Sb.) potwierdził warunek obywatelstwa czeskiego jako niezbędny wymóg dla restytucji majątku utraconego w latach 1948–1989”, J. Filip, *op. cit.*, s. 86.

⁹³ Por. art. 44 ust. 2 Konstytucji Rumunii „Obywatele państw obcych oraz bezpaństwowcy mogą nabywać prawo własności gruntów, tylko na warunkach wynikających z przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej oraz innych traktatów międzynarodowych, których Rumunia jest stroną, na zasadach wzajemności, na warunkach określonych ustawą organiczną, jak też w wyniku legalnego dziedziczenia”. Warunek wzajemności przewidywał także art. 68 Konstytucji Słowenii, który przed nowelizacją w 2003 r. miał następujące brzmienie: „Cudzoziemcy mogą, pod warunkiem wzajemności, nabywać prawo własności nieruchomości na zasadach określonych ustawą lub umową międzynarodową ratyfikowaną przez Zgromadzenie Państwowe. Ustawa lub umowa, o których mowa w poprzednim ustępie, podlegają przyjęciu przez Zgromadzenie Państwowe większością dwu trzecich głosów ogólnej liczby posłów”, [za:] W. Staškiewicz (red.), *op. cit.*, s. 735. Obecnie stanowi on, że „Cudzoziemcy mogą nabywać prawo własności nieruchomości na zasadach określonych w ustawie lub w umowie międzynarodowej ratyfikowanej przez Zgromadzenie Państwowe”.

⁹⁴ Tak art. 36 Konstytucji Federacji Rosyjskiej.

⁹⁵ Por. art. 17 ust. 3 Konstytucji Bułgarii oraz podobnie art. 41 Konstytucji Ukrainy. Na tle analogicznego art. 23 ust. 1 Konstytucji Litwy, zauważa się w doktrynie, iż „można odnieść wrażenie, że państwo gwarantuje absolutną ochronę prawa własności”. Takie traktowanie gwarancji własności zostało jednak zakwestionowane w jednym z pierwszych orzeczeń Litewskiego Sądu Konstytucyjnego, również z powołaniem się na wiążące normy międzynarodowe, H. Šinkunas, *op. cit.*, s. 174.

⁹⁶ Por. art. 49 ust. 2 Konstytucji Rumunii, art. 4 ust. 4 zd. 1 czeskiej Karty, art. 13 ust. 4 zd. 1 Konstytucji Słowacji, § 11 Konstytucji Estonii, art. 17 ust. 2 Konstytucji Albanii, art. I ust. 3 Konstytucji Węgier, por.

zulę niemieckiej UZ, iż „własność zobowiązuje”⁹⁷. W tych zaś, w których tego wzoru nie przejęto, spotykamy najczęściej inne formuły wyrażenia społecznego związania własności⁹⁸, czy dyrektywy dotyczące korzystania z niej⁹⁹, w tym także poprzez odesłanie do ustawy określenia sposobu korzystania z własności¹⁰⁰. Społeczne związanie własności w sposób szczególny zostało zaakcentowane w Konstytucji Ukrainy, odwołującej się zarówno do niemieckiej formuły (art. 13), jak i dyrektywy korzystania z własności¹⁰¹. Do społecznej odpowiedzialności własności odwołuje się także orzecznictwo sądów konstytucyjnych tych państw, których ustawy zasadnicze wprost jej nie wskazują¹⁰².

W niektórych konstytucjach omawianej grupy wyrazem zerwania z drastycznymi naruszeniami własności prywatnej w przeszłości jest sformułowanie wyraźnego zakazu nacjonalizacji¹⁰³. W większości jednak ustrojodawcy porzeczają na instytucji wywłaszczenia, co *a contrario* (jak podkreśla się także w polskiej doktrynie) oznaczać może uznanie, iż jest to jedyna dopuszczalna konstytucyjnie forma pozbawienia własności¹⁰⁴. Przymusowość wywłaszczenia – podobnie jak w konstytucjach omówionych wyżej – akcentuje się raczej sporadycznie¹⁰⁵. Jeśli zaś chodzi o wysokość odszkodowania, to zdecydowanie w mniejszości są konstytucje, formułujące wymóg odszkodowania pełnego¹⁰⁶. Częściej zaś określają je mianem słusznego¹⁰⁷, sprawiedliwego¹⁰⁸, godziwego¹⁰⁹, a niekiedy nieopatrzono go żadnym przymiotnikiem¹¹⁰. Niektóre z analizowanych tutaj konstytucji dodają także wymóg, by odszkodowanie było uprzednie¹¹¹, natychmia-

K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 64...*, s. 1462.

⁹⁷ Por. art. 201 ust. 3 Konstytucji Słowacji, art. 11 ust. 3 czeskiej Karty Praw Podstawowych.

⁹⁸ Ciekawą formułę zawiera art. XIII.1 ust. 1 zd. 2 Konstytucji Węgier „Własność wiąże się z odpowiedzialnością społeczną”.

⁹⁹ Por. § 32 Konstytucji Estonii „Z własności nie wolno korzystać sprzecznie z interesem ogólnym”; art. 105 konstytucji łotewskiej „Własność nie może być wykorzystywana wbrew interesom publicznym”. Por. też L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 4.

¹⁰⁰ Por. art. 67 Konstytucji Słowenii „Ustawa określa sposób nabywania własności i korzystania z niej tak, by zapewniona była realizacja jej funkcji gospodarczej, społecznej i ekologicznej”.

¹⁰¹ Por. art. 41 Konstytucji Ukrainy „Korzystanie z własności nie może przynosić szkody prawom, wolnościom, i godności obywateli, interesom społeczeństwa, nie może pogarszać stanu środowiska i naturalnych właściwości ziemi”.

¹⁰² Litewski Sąd Konstytucyjny mimo braku w konstytucji formuły, że własność zobowiązuje, akcentuje ją, choć – jak zauważa E. Šilejkis – bez szerszego uzasadnienia. Co istotne, jak wskazuje autor, odnosi to zarówno do własności prywatnej, jak i państwowej, zakazując, by „własność będąca własnością państwową była zarządzana i dysponowana w ten sposób, aby były reprezentowane interesy tylko jednej grupy społecznej lub poszczególnych osób”, E. Šilejkis, *op. cit.*, s. 95–96. Por. też H. Šinkunas, *op. cit.*, s. 174–175.

¹⁰³ Por. art. 44 ust. 4 Konstytucji Rumunii.

¹⁰⁴ Por. np. Konstytucja Bułgarii, Republiki Czeskiej, Estonii, Litwy, Łotwy, Słowenii.

¹⁰⁵ Por. art. 17 ust. 5 Konstytucji Bułgarii, a także art. 41 Konstytucji Ukrainy.

¹⁰⁶ Por. art. XIII.1 Konstytucji Węgier, wymagając dodatkowo, że ma być ono „bezwarunkowe”, a także art. 41 Konstytucji Ukrainy, dodający także, że ma być to odszkodowanie „uprzednie”.

¹⁰⁷ Por. art. 17 ust. 5 Konstytucji Bułgarii.

¹⁰⁸ Por. § 32 Konstytucji Estonii, art. 23 Konstytucji Litwy, art. 105 Konstytucji Łotwy, art. 44 ust. 3 Konstytucji Rumunii.

¹⁰⁹ Por. art. 201 Konstytucji Słowacji.

¹¹⁰ Art. 11 ust. 4 czeskiej Karty, niemniej – jak podkreśla J. Filip – czeski Sąd Konstytucyjny mówi o „odszkodowaniu równoważnym, umożliwiającym pozyskanie odpowiedniej rzeczy w miejscowych warunkach”, *op. cit.*, s. 90.

¹¹¹ Por. art. 17 ust. 5 Konstytucji Bułgarii, art. 44 ust. 3 Konstytucji Rumunii.

stowe¹¹² lub bezzwłoczne¹¹³. W art. 69 Konstytucji Słowenii przewiduje się także możliwość przyznania rekompensaty w naturze.

Podkreśleniu nadzwyczajności wyłączenia służy z kolei użycie takich zwrotów jak: „tylko w przypadkach” (Estonia), „dopuszczalne wyłącznie” (Litwa), „tylko w wyjątkowych sytuacjach” (Łotwa), „z wyjątkiem sytuacji...” (Rumunia), „tylko w niezbędnym zakresie” (Słowacja), „tylko w sytuacji wyjątkowej” (Węgry).

Z powyższego przeglądu przepisów o wyłączeniu wynika w każdym razie, że ustrojodawcy potransformacyjny zachowali znaczną dozę powściągliwości, jeśli idzie o gwarancję pełnego odszkodowania, sięgając raczej do formuł bardziej elastycznych i pozwalających na jego miarkowanie. Było to użyteczne zwłaszcza w kontekście ustawodawstwa stanowiącego odpowiedź na tzw. otwarte kwestie majątkowe (z zastrzeżeniem braku pełnej analogii odszkodowań/rekompensat w nim przewidzianych oraz odszkodowania za wyłączenie). Co do zasady jednak w orzecznictwie sądów konstytucyjnych (w ślad także za ETPCz) akcentuje się, że odszkodowanie sprawiedliwe to odszkodowanie odpowiadające wartości przejętego składnika majątkowego¹¹⁴.

Ogólność przepisów o wyłączeniu, zawartych w ustawach zasadniczych, a także przekonanie o potrzebie szerszego rozumienia pojęć konstytucyjnych, rodzi niekiedy wątpliwości co do jego dopuszczalnej formy, tj. aktu indywidualnego wydanego na podstawie ustawy bądź także aktu generalnego (ustawy), pociągającego za sobą – wspomniane wyżej na tle art. 14 UZ RFN – wyłączenie *ex lege*. Wprawdzie przeważająca część omawianych tutaj konstytucji sugeruje (poprzez użycie formuły „na podstawie ustawy”¹¹⁵ czy „na warunkach określonych w ustawie”¹¹⁶), że wyłączenie w drodze ustawy jest niedopuszczalne¹¹⁷, niemniej w orzecznictwie podejmuje się próby uzasadnienia takiej możliwości¹¹⁸. Podobnie rzecz się ma z dopuszczalnością wyłączenia na rzecz podmiotów prywatnych (*Enteignung zugunsten Privater*), choć w przypadku konstytucji, które wyraźnie przewidują, że jej beneficjentem może być państwo bądź wspólnota samorządowa byłoby ono bardzo dyskusyjne. Pewien margines pozostawiają natomiast te regulacje, które nie wskazują na czyją rzecz wyłączenie jest dopusz-

¹¹² Por. § 32 Konstytucji Estonii.

¹¹³ Por. art. XIII.1 Konstytucji Węgier.

¹¹⁴ Tak litewski SK w orzeczeniu z 19 września 2002 r., za: H. Šinkunas, *op. cit.*, s. 176.

¹¹⁵ Por. art. 105 Konstytucji Łotwy, art. 201 Konstytucji Słowacji, nieco inaczej art. XIII.1 Konstytucji Węgier „w przypadkach i przy użyciu metod określonych prawem”, art. 41 Konstytucji Ukrainy.

¹¹⁶ Por. art. 69 Konstytucji Słowenii.

¹¹⁷ Inaczej w art. 41 ust. 3 Konstytucji Albanii „Ustawa może przewidywać wyłączenia lub ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, gdy wymaga tego interes publiczny” czy art. 35 ust. 3 konstytucji rosyjskiej „Przymusowe wyłączenie mienia na cele państwowe może być dokonane wyłącznie pod warunkiem uprzedniego i równowartościowego wynagrodzenia straty”.

¹¹⁸ Jak wskazuje J. Filip, również użyty w art. 11 ust. 4 czeskiej Karty zwrot „na podstawie ustawy” „sugeruje, że taka forma wyłączenia nie jest dopuszczalna”, choć w praktyce taka sytuacja wystąpiła. „W ostatnim czasie poszukuje się możliwości omijania terminu «na podstawie ustawy» czy «ustawą»”, J. Filip, *op. cit.*, s. 89–90.

czalne, choć zawsze jednak w interesie publicznym lub na potrzeby publiczne¹¹⁹. Oczywiście jest jednak, że kształt przepisom konstytucyjnym nadaje praktyka ich wykładni i stosowania. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na stanowisko łotewskiego Sądu Konstytucyjnego na tle art. 105 *in fine*, stanowiącego, że wywłaszczenie dopuszczalne jest „na potrzeby społeczeństwa”. Uznał mianowicie, że „pozbawienie własności dla celów społecznych wiąże się nie z tym, na kogo przejdzie własność, ale z zamiarem odebrania własności. Jest nim wykorzystanie określonego składnika majątkowego na cele społeczne, którego zaspokojenie jest możliwe jedynie w drodze wykorzystania indywidualnych cech przedmiotu wywłaszczenia. Dlatego przedmiot ten może być przekazany na własność państwa, ale również osoby prywatnej. Najistotniejsze jest, aby to cele społeczne stanowiły podstawę odebrania własności”¹²⁰. Jak natomiast podkreśla się w doktrynie, w sytuacji gdy z efektów wywłaszczenia będą korzystały podmioty prywatne, ustawodawca zobowiązany jest przyjąć takie regulacje, które zagwarantują, że przedmiot własności zostanie rzeczywiście wykorzystany na cele społeczne¹²¹.

Należy przypomnieć, że z konstrukcji wywłaszczenia na rzecz podmiotów prywatnych korzystano w ustawodawstwie restytucyjnym, służącym rozliczeniu roszczeń z tytułu mienia przejętego przez reżimy komunistyczne. Na przykład w ustawach czeskich zwrot mienia w naturze możliwy był także w sytuacji jego uprzedniego nabycia przez osobę trzecią w dobrej wierze¹²². Takie rozwiązanie za zgodne z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka uznał Trybunał strasburski, stwierdzając, że w ramach odszkodowania dla ofiar komunistycznego reżimu pod pewnymi warunkami powinno nastąpić wyważenie pomiędzy prawem własności „starego” i „nowego” właściciela¹²³. Co do zasady wymaga jednak stosownego odszkodowania.

4. Ujęcie ochrony własności w Konstytucji RP

Z uwagi na fakt, iż prace nad obowiązującą Konstytucją RP zakończyły się stosunkowo późno, polski ustrojodawca mógł już czerpać ze wzorów, których dostarczały wcześniej przyjęte ustawy zasadnicze innych państw Europy Środkowej i Wschodniej, a także standardy międzynarodowe w sferze ochrony własności. Polska była już bowiem stroną Euro-

¹¹⁹ Por. art. 11 ust. 4 czeskiej Karty, art. 23 konstytucji litewskiej, art. 201 Konstytucji Słowacji, art. 69 Konstytucji Słowenii, art. XIII.1 Konstytucji Węgier, art. 41 ust. 3 Konstytucji Albanii, art. 41 Konstytucji Ukrainy czy art. 44 Konstytucji Rumunii, który nie określa beneficjenta wywłaszczenia, natomiast w przypadku nacjonalizacji lub jakichkolwiek innych środków przymusowego przejścia własności wskazuje na podmioty publiczne („przejęcie na własność publiczną”).

¹²⁰ H. Sinkunas, *op. cit.*, s. 176.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Por. L. Garlicki, *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności (aktualne tendencje w orzecznictwie ETPCz)*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 404.

¹²³ Por. wyrok z 14 grudnia 2004 r. w sprawie *Bečvář i Bečvářová przeciwko Republice Czeskiej*, nr skargi 58358/00, § 69 oraz wyrok z 15 marca 2007 r. w sprawie *Velikovi i inni przeciwko Bułgarii*, nr skargi 43278/98 i inne, § 181, <http://hudoc.echr.coe.int/eng>.

pejskiej Konwencji Praw Człowieka, a zatem konstruując przepisy o własności, konieczne było uwzględnienie zarówno treści art. 1 Protokołu nr 1, jak i orzecznictwa strasburskiego. W ostatecznym kształcie regulacji konstytucyjnej, jakkolwiek charakteryzuje się ona pewną specyfiką, dostrzec można odniesienia do powyższych wzorców. Dostarcza ona także podobnych problemów interpretacyjnych, jak choćby te omówione wyżej.

W okresie poprzedzającym wejście w życie konstytucji, a mianowicie w latach 1989–1997 własność znajdowała lakoniczną regulację konstytucyjną w ówczesnym art. 7 utrzymanych w mocy nowelą z 29 grudnia 1989 r. przepisów Konstytucji PRL z 1952 r., ujmującego jej ochronę jedynie w kategoriach zasady ustroju. W czasie dyskusji konstytucyjnej uznano jednak, że konieczne jest znacznie szersze ujęcie postanowień dotyczących własności i jej ochrony. W związku z tym po pewnych wahaniach materię tę wprowadzono zarówno do rozdziału I (art. 20 i 21), traktującego o zasadach ustroju, jak i do rozdziału II o prawach i wolnościach jednostki, statuując w art. 64 prawo do własności jako prawo podmiotowe¹²⁴. Konstytucyjną gwarancją ochrony własności i innych praw majątkowych objęto także – poza podmiotami prywatnymi, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego (165 Konstytucji).

Ostatecznie przepisy Konstytucji z 1997 r. w kwestii własności są z jednej strony bardzo rozbudowane, z drugiej zaś mają niejednorodny charakter¹²⁵, co utrudnia interpretację tych przepisów w zakresie ustalenia ich wzajemnej relacji, a także znaczenia użytej w nich terminologii. Wielość kontrowersji i wątpliwości podnoszonych w doktrynie na tle art. 21 i 64 Konstytucji sprawia wrażenie – jak dobitnie podkreśla M. Bednarek – „że w zakresie konstytucyjnej regulacji własności niemal wszystko jest sporne, wątpliwe lub niewłaściwie ujęte”¹²⁶.

Przyjęty przez polską ustawę zasadniczą model dualistycznej regulacji własności – podobnie jak w niektórych omówionych wyżej konstytucjach państw naszego regionu Europy – ma bez wątpienia wyraźny kontekst historyczny. Z jednej strony podniesienie ochrony własności do rangi zasady ustrojowej stanowi „wyraźną deklarację ustrojodawcy w sprawie trwałości zmian wprowadzonych po 1989 r.”¹²⁷, z drugiej zaś usytuowanie gwarancji własności wśród wolności i praw człowieka służy zaakcentowaniu jej podmiotowego charakteru, a więc możliwości skorzystania przez właściciela ze wszystkich dostępnych środków ochrony prawnej. Podkreśla to także TK, wskazując, że „[P]odstawową treścią art. 64 Konstytucji jest wyrażenie prawa każdego do własności”, ujętego jako prawo podmiotowe jednostki, a więc stwarzającego „podstawę dla danego podmio-

¹²⁴ Por. dyskusję w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego na temat miejsca prawa własności w systematyce Konstytucji RP, Biuletyn KK ZN nr XLII, S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 33 i n.

¹²⁵ Por. E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4, s. 889.

¹²⁶ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 192.

¹²⁷ *Ibidem*, s. 189.

tu do sięgnięcia po konkretne środki ochrony prawnej¹²⁸. Odnotować należy jednak, że TK – wbrew początkowym tezom o wyłącznie przedmiotowym (ustrojowym) charakterze art. 21 ust. 1 – podziela ostatecznie pogląd, wedle którego jedną z ząbających się warstw tego przepisu, obok wyrażenia zasady ustroju i nałożenia na władze publiczne określonego zespołu obowiązków, są także „pewne prawa o podmiotowym charakterze”¹²⁹, w czym dostrzec można zatem także zbieżność ze stanowiskiem niektórych innych sądów konstytucyjnych.

4.1. Podmiot i przedmiot ochrony

Stosunkowo najmniej problemów nastęca określenie zakresu podmiotowego tych przepisów, przy czym podobnie jak w przypadku omówionych wyżej ustaw zasadniczych podmiotem zobowiązany z tytułu gwarancji wyrażonej w art. 64 Konstytucji (zwłaszcza ust. 2) są władze publiczne¹³⁰, w tym ustawodawca, którego obowiązkiem jest ustanowienie regulacji prawnych zabezpieczających efektywną ochronę prawa własności (innych praw majątkowych) także przed ingerencjami ze strony podmiotów niepublicznych.

Zasada wyrażona w art. 21 ust. 1 chroni własność niezależnie od jej podmiotu, a więc także własność komunalną i państwową¹³¹. Szeroko zostały określone także podmioty uprawnione z tytułu art. 64 Konstytucji, bowiem gwarancję prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia przyznano „każdemu”¹³², obejmując ochroną tego przepisu nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby (podmioty) prawa prywatnego. Ochrona ta przysługuje każdemu, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty¹³³, co pozwala zaliczyć prawo do własności do konstytucyjnych praw podmiotowych o charakterze powszechnym¹³⁴. Z ochrony art. 64 nie korzysta natomiast własność osób prawnych prawa publicznego, w tym zwłaszcza przysługująca jednost-

¹²⁸ Tak TK w wyroku z 10 grudnia 2012 r., P 15/12, podkreślający różnicę ujęcia art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i wskazujący, iż ten ostatni „statuuje prawo podmiotowe jednostki, nie stanowi więc tylko powtórzenia zasady ujętej w art. 21 ust. 1 Konstytucji, który proklamuje ochronę własności jako instytucji ustrojowej, a zatem nieokreślonej podmiotowo”.

¹²⁹ Tak w wyroku z 11 lipca 2012 r., K 8/10, za poglądem L. Garlickiego, *Komentarz do art. 21*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 5.

¹³⁰ W wyroku z 17 marca 2008 r., K 32/05, TK podkreślił: „Adresatem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji są władze publiczne”.

¹³¹ Wyrok z 8 grudnia 2011 r., P 31/10 i tam cyt. wcześniejsze orzecznictwo. Podobnie w wyroku K 8/10 – „Gwarancja własności sformułowana w art. 21 ust. 1 Konstytucji w aspekcie podmiotowym, w przeciwieństwie do art. 64 Konstytucji, odnosi się do wszelkich podmiotów praw własności, obejmuje więc zarówno «własność prywatną», jak i własność publicznych osób prawnych, zwłaszcza zaś własność komunalną oraz własność Skarbu Państwa (własność państwową)”.

¹³² Por. także rozważania M. Bednarek, *op. cit.*, s. 206–207.

¹³³ Por. wyrok z 29 czerwca 2001 r., K 23/00 oraz wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

¹³⁴ Wyrok z 22 maja 2007 r., SK 36/06. Zdaniem TK o szerokim ujęciu strony podmiotowej gwarancji prawa własności z art. 64 Konstytucji świadczy także zawarte w nim sformułowanie o „równej dla wszystkich ochronie własności i innych praw majątkowych”, wyrok z 29 maja 2001 r., K 5/01.

kom samorządu terytorialnego, zaś właściwym wzorcem kontroli w sprawach dotyczących mienia komunalnego jest art. 165 Konstytucji¹³⁵.

W świetle użytej w art. 64 ust. 1 Konstytucji formuły „każdy” nie budzi wątpliwości objęcie ochroną konstytucyjną także własności (innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia) cudzoziemców¹³⁶. Polski ustrojodawca nie zdecydował się zatem wzorem niektórych konstytucji państw naszego regionu Europy na wyłączenie ich prawa do nabywania określonych rodzajów mienia (zwłaszcza ziemi), co jednak nie wyklucza dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę zwykłego ograniczeń dotyczących wyłącznie tej grupy podmiotów. Uzasadnia to zasada wyrażona w art. 37 ust. 2 Konstytucji, w świetle której ustawa może określać wyjątki w korzystaniu z praw i wolności zapewnionych w Konstytucji¹³⁷. Dyskusyjne jest jednak, czy sformułowanie użyte w przepisie należy rozumieć wąsko, a więc tylko jako ograniczenie zakresu i sposobu korzystania z danego prawa lub wolności, czy też szerzej jako możliwość zupełnego wyłączenia takiego korzystania (a więc naruszenia istoty prawa lub wolności), jeśli przemawiałaby za tym jedna z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹³⁸. Zgodzić należy się w pełni z poglądem L. Garlickiego, że art. 37 ust. 2 nie może być rozumiany jako pozostawienie ustawodawcy swobody wykluczenia korzystania przez cudzoziemców z praw i wolności, których Konstytucja nie zastrzega wyłącznie dla obywateli, a tak jest w przypadku gwarancji własności. Byłoby to także nie do pogodzenia z międzynarodowymi zobowiązaniami RP¹³⁹, w tym zwłaszcza z art. 1 Protokołu nr 1 w związku z art. 14 EKPCz (zakaz dyskryminacji). Stanowisko to wzmacnia także zasada „równej dla wszystkich” ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2).

Dualistyczny model gwarancji własności w obowiązującej Konstytucji spowodował natomiast, że niemal od jej wejścia w życie toczy się w doktrynie bardziej lub mniej ożywiona dyskusja na temat tzw. konstytucyjnego pojęcia własności, mająca swoje źródło także w brzmieniu art. 7 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r., w świetle którego własność utożsamiana była raczej powszechnie z pojęciem „mienia”. Kwestia ta pozostaje aktualna także na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji, zaś poglądy Trybunału Konstytucyjnego charakteryzuje w tej materii pewna ewolucja, czy nawet

¹³⁵ Por. też wyroki TK: z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, z 30 października 2001 r., K 33/00, a także z 20 lutego 2002 r., K 39/00.

¹³⁶ Tak też L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 12.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Taką możliwość dopuszcza P. T. Kociubiński, który – odwołując się do wyroku z 15 listopada 2000 r. (P 12/99) – wskazuje, że „dopuszczalność wspomnianych wyjątków na gruncie art. 37 ust. 2 oznacza [...], iż ustawodawca w odniesieniu do praw cudzoziemców może ingerować w ich istotę, o ile nie prowadzi to do naruszenia godności ludzkiej tych osób. To ostatnie jednak miałoby miejsce wtedy, gdyby decyzja o zróżnicowaniu traktowania obywateli polskich i cudzoziemców była zupełnie arbitralna i nie służyła ochronie żadnych innych wartości konstytucyjnych, choćby tych wymienionych w art. 31 ust. 3”. W konsekwencji, zdaniem autora, „naruszenie własności cudzoziemców przez wyzucie ich z niej, abstrahując od treści art. 21 ust. 2, mogłaby być na gruncie Konstytucji z 1997 r. dopuszczalne w określonych sytuacjach”, P. T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013, s. 87.

¹³⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 37*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 10.

brak pełnej konsekwencji. W orzecznictwie kształtującym się w pierwszym latach jej obowiązywania stał wyraźnie na stanowisku, iż „art. 21 nie przewiduje ochrony praw majątkowych innych niż własność”, natomiast objęcie ochroną konstytucyjną wszystkich praw majątkowych wynika z art. 64 ust. 1 i 2¹⁴⁰. Pogląd ten jest obecny także w nowszym orzecznictwie¹⁴¹, przy czym równolegle TK odwołuje się także do szerokiego, konstytucyjnego pojmowania własności w art. 21 Konstytucji¹⁴². W wyroku z 13 grudnia 2012 r. (P 12/11) TK wyraził pogląd – powołując się także na treść art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz – iż: „[P]ojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji musi być rozumiane w sposób autonomiczny. Wykracza ono poza cywilnoprawne ujęcie własności, stanowiąc synonim całokształtu praw majątkowych”¹⁴³, a więc mienie.

Podobnie w literaturze, nie ma jednolitości poglądów w kwestii zasadności szerokiego rozumienia własności na gruncie art. 21 ust. 1. Zdaniem części doktryny oznaczałoby to nieracjonalność nadawania temu pojęciu różnego znaczenia w obrębie poszczególnych przepisów konstytucyjnych¹⁴⁴. Przyjęcie, że art. 21 ust. 1 posługuje się wąskim rozumieniem własności oznaczałoby jednak, że ust. 2 tego przepisu (wywłaszczenie) – nie mając swojego odpowiednika w art. 64 – musiałby być rozumiany jako odnoszący się wyłącznie do własności w sensie cywilistycznym, a zatem wyłącznie odjęcie prawa własności, a nie również innego prawa majątkowego na nieruchomości, dawałoby podstawę do „słusznego odszkodowania”¹⁴⁵. Tymczasem w orzecznictwie TK podkreśla się, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia, należy rozumieć jako „przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych”¹⁴⁶.

Abstrahując od powyższych wątpliwości, należy podkreślić, że w przeciwieństwie do większości wspomnianych wyżej konstytucji państw naszego regionu polski ustroj-

¹⁴⁰ Por. np. wyroki z 25 lutego 1999 r., K 23/98 oraz z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, a także wyrok z 21 marca 2000 r., K 14/99. Por. także wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00, w którym podkreślił, że inaczej niż na gruncie przepisów konstytucyjnych sprzed wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., „na gruncie przepisu art. 64 Konstytucji takie szerokie ujęcie prawa własności nie znajduje uzasadnienia. Przepis ten wyraźnie odróżnia własność od innych praw majątkowych”.

¹⁴¹ Por. wyrok z 15 grudnia 2004 r., K 2/04 (prawo rekompensaty zabużańskiej), a także wyrok z 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05 (przedwojenne obligacje Skarbu Państwa).

¹⁴² Por. także K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, 204–205.

¹⁴³ Tak również we wcześniejszym wyroku z 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, w którym nawiązano ponownie do odrzuconej w wyrokach K 23/98 oraz P 2/98 koncepcji pojęcia własności w art. 21 ust. 1 jako synonimu całokształtu praw majątkowych. W wyroku P 12/11, podtrzymując to stanowisko, TK wskazała na identyczność brzmienia i funkcji art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji z 1997 r. oraz art. 7 utrzymywanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. i uznała, że: „Własność w ujęciu przepisów konstytucyjnych należy zatem rozumieć jako kategorię ściśle konstytucyjną, bardziej zbliżoną do ekonomicznego pojmowania własności, a więc będącą synonimem całokształtu praw majątkowych”.

¹⁴⁴ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 8; Z. Radwański, *Systemowe pojęcie własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 i art. 64 Konstytucji)*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010, s. 47–48, a także A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 141.

¹⁴⁵ Zwraca na to uwagę także E. Łętowska, *op. cit.*, s. 895.

¹⁴⁶ Wyrok P 12/11. Por. też szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 533–535.

dawca zdecydował się na wyraźną konstytucjonalizację innych niż własność praw majątkowych w art. 64, co uczyniono z wyraźną intencją pogodzenia standardu konstytucyjnego oraz strasburskiego, przyjmującego konsekwentnie, że gwarancją art. 1 Protokołu nr 1 objęta jest własność w znaczeniu cywilistycznym, a także inne prawa, interesy i roszczenia, ale tylko o charakterze majątkowym¹⁴⁷. Bez wątpienia przepis ten nie posługuje się szerokim pojęciem własności w znaczeniu mienia, lecz wyodrębnia – jak wskazuje TK – trzy normy dotyczące ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia¹⁴⁸. Poza tym ostatnim „inne prawa majątkowe” zostały jednak ujęte zbiorczo, natomiast określenie ich katalogu oraz treści pozostawione zostało ustawodawcy zwykłym¹⁴⁹.

Takie ujęcie art. 64 pozwala uznać, że na gruncie tego przepisu pojęcie własności jest bliższe cywilistycznemu jej rozumieniu, ale z pewnością nie są to konstrukcje tożsame¹⁵⁰. Na rzecz tej tezy przemawia także fakt użycia w ust. 1 art. 64 terminu „prawo do własności”, a nie „prawo własności”, choć trzeba też przyznać, że dalsze ustępy tego przepisu charakteryzują się niejednolitością czy nawet zamętem terminologicznym¹⁵¹. W ust. 2 mówi się o „własności, innych prawach majątkowych i prawie dziedziczenia”; w ust. 3 zarówno o „własności”, jak i „prawie własności”¹⁵². To zróżnicowanie pojęć właściwe jest także wielu innym konstytucjom państw naszego regionu Europy i należy je przypisać po części także znacznemu rozbudowaniu przepisów o własności, które sprzyja – bardziej niż regulacje lakoniczne – ich niejednoznaczności.

Niemniej – jak podkreśla się w literaturze – „punktem wyjścia dla wyznaczenia zakresu konstytucyjnego pojęcia własności muszą być atrybuty, jakie tradycja nadaje instytucji własności jako prawa podmiotowego”¹⁵³, a więc: „bezwzględny charakter prawa – skuteczność *erga omnes*, wyłączność władztwa właściciela, jego prawo do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalność, nieograniczoność w czasie, pierwotna elastyczność”¹⁵⁴. Tylko takie podejście pozwala na zaakcentowanie szczególnego charakteru własności na tle innych kategorii praw majątkowych¹⁵⁵. Z drugiej jednak strony, co akcentuje również TK, własność i inne prawa majątkowe, a także instytucja dziedziczenia

¹⁴⁷ Por. też M. Bednarek, *op. cit.*, s. 190.

¹⁴⁸ Wyrok K 23/98.

¹⁴⁹ Szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony...*, s. 538–540.

¹⁵⁰ Tak też K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 64.

¹⁵¹ *Ibidem*, s. 65, a także L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 6.

¹⁵² Zdaniem K. Zaradkiewicza wskazane różnice terminologiczne nie mają przypadkowego charakteru, a każdemu z użytych w art. 64 pojęć autor przypisuje odmienne znaczenie; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, s. 211.

¹⁵³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 8. W przypadku prawa własności uzasadnione jest zatem posługiwanie się terminem „prawo-instytucja”, odnoszonym do tych praw, które zapewniają ochronę przed ingerencją w sytuacje prawne jednostki, ukształtowane na gruncie norm prawa prywatnego; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 22–23, a także M. Bednarek, *op. cit.*, s. 183–184 oraz s. 222. Jak wskazuje K. Zaradkiewicz, „Konstytucja chroni własność prywatną nie tylko jako indywidualny status prawny, («w jej konkretnym kształcie w rękach poszczególnego właściciela»), lecz także jako instytucję prawną”, K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, s. 232 i n.

¹⁵⁴ B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 17.

¹⁵⁵ Tak L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 9.

czenia, uregulowane w przepisach prawa prywatnego, stanowią formę korzystania przez jednostkę z określonego w art. 64 prawa konstytucyjnego, ale nie są tożsame z tym prawem. Przede wszystkim zasadniczo odmienna jest funkcja przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa własności od funkcji przepisów prawa cywilnego. Te pierwsze działają w stosunkach jednostka – państwo, zakazując arbitralnego pozbawienia przez państwo prawa własności oraz kształtując granice władczej ingerencji władzy publicznej w sytuację podmiotu prawa własności (innych praw majątkowych)¹⁵⁶. Jak się podkreśla, „o ile bowiem funkcją uregulowań cywilnoprawnych jest przypisanie własności jako nieograniczonego prawa rzeczowego konkretnemu podmiotowi tego prawa, to funkcją unormowań konstytucyjnych (w tym: art. 64 Konstytucji) pozostaje zapewnienie określonego zakresu (standardu) ochrony praw majątkowych, traktowanych jako określona klasa praw podmiotowych (w ujęciu zbiorczym «kategorialnym»)»¹⁵⁷. Innymi słowy specyfika konstytucyjnej ochrony własności jako publicznego prawa podmiotowego wynika także z faktu, że ma ona nie tylko aspekt zachowawczy, sprowadzający się do ochrony uprawnień majątkowych już przynależnych danemu podmiotowi, ale wyznacza także zdolność do nabywania dóbr majątkowych (aspekt instytucjonalny). W tym znaczeniu prawo do własności przysługuje każdemu, choćby nie miał aktualnie żadnych praw majątkowych¹⁵⁸. Nie oznacza to jednak, że z art. 64 ust. 1 czy art. 21 ust. 1 miałyby wynikać uprawnienie do zostania właścicielem czy roszczenie o przyznanie (nabywanie) prawa własności konkretnemu podmiotowi, chyba że posiadałby on ukształtowane i przypisane mu na gruncie obowiązującego ustawodawstwa umowne lub wynikające z ustawy roszczenie o przeniesienie własności bądź ustanowienie lub przeniesienie prawa majątkowego¹⁵⁹.

4.2. Własność – prawo czy wolność?

Sytuując gwarancję „prawa do własności” w rozdziale II Konstytucji, polski ustrojodawca nie zdecydował się – wzorem większości omówionych wyżej ustaw zasadniczych – na jego umieszczenie wśród wolności i praw osobistych, ale wysunął na czoło wolności i praw ekonomicznych. To rodzi zaś pytanie o koncepcję własności na gruncie Konstytucji z 1997 r., a mianowicie o to, czy bliżej jej do tzw. socjalnej koncepcji własności czy raczej klasycznego podejścia do prawa własności, wyrażającego się w gwarancji wolności majątkowej (wolności własności¹⁶⁰). Niewątpliwie ta pierwsza „przybliża i łączy prawo własności z ekonomicznymi, socjalnymi i w końcu kulturalnymi prawami w konstytucjach”¹⁶¹. Z drugiej jednak strony, jak powiedziano, socjalne ele-

¹⁵⁶ Tak TK w wyroku z 8 października 2007 r., K 20/07.

¹⁵⁷ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 65.

¹⁵⁸ B. Banaszkiewicz, *op. cit.*, s. 31.

¹⁵⁹ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, przypis 313, s. 210.

¹⁶⁰ Tak K. Klima, *op. cit.*, s. 37 i n.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 40.

menty własności są wyraźnie obecne zarówno w wielu konstytucjach w postaci formuły, że „własność zobowiązuje” (lub podobnych), jak i w orzecznictwie sądów konstytucyjnych, także polskiego TK¹⁶². Miejsce gwarancji własności w systematyce Konstytucji RP nie ma zatem przesądzającego znaczenia dla określenia charakteru „prawa do własności” w art. 64. Użycie tej formuły stanowi – jak wspomniano – wyraz braku tożsamości konstytucyjnej kategorii oraz kodeksowego pojęcia „własności”. Jak się podkreśla: „«Prawo do własności» oraz «innych praw majątkowych» [...] są instrumentami kształtowania sfery wolności majątkowej”¹⁶³, natomiast „konstytucyjne prawo własności stanowi «model» (wzorzec) szczególnego prawa podmiotowego o cechach wyróżnianych w stosunku do «innych praw majątkowych»”¹⁶⁴, a mianowicie prawa majątkowego o najpełniejszej treści.

Formuła użyta w art. 64 Konstytucji „prawo do...” nie stoi zatem w sprzeczności z uznaniem, że przepis wyraża „prawo wolnościowe, gwarantujące jednostce pewną sferę autonomii, w obrębie której państwo nie może ingerować lub może ingerować tylko w ograniczonym zakresie”¹⁶⁵, czy inaczej publiczne prawo podmiotowe, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim¹⁶⁶, a odpowiadającym jej obowiązkiem negatywnym ustawodawcy jest powstrzymanie się „od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”¹⁶⁷. W tym ujęciu konstytucyjne prawo własności (inne prawa majątkowe) miałoby zatem charakter typowego prawa „obronnego”¹⁶⁸ czy prawa negatywnego, chroniącego przed ingerencjami ze strony władzy publicznej. Co istotne, w orzecznictwie TK – w ślad zresztą za Trybunałem strasburskim – akcentuje się, że art. 64 chroni własność istniejącą, nie zaś nadzieję czy przypuszczenie, że dany podmiot stanie się w przyszłości podmiotem własności lub innego prawa majątkowego, „na skutek uchwalenia w przyszłości jakiejś ustawy, korzystnej dla ewentualnych beneficjentów”. Ochrona przewidziana w tym przepisie nie rozciąga się zatem „na etap poprzedzający samo istnienie własności”¹⁶⁹. Nie budzi natomiast wątpliwości, że – obok praw majątkowych realnie już istniejących – objęte są nią także tzw. maksymalnie ukształtowane ekspektatywy uzyskania takich praw majątkowych.

Trzeba jednak podkreślić, że na wyrażeniu wolności majątkowej nie wyczerpuje się walor gwarancyjny art. 64 Konstytucji. Z przepisu tego wynikają bowiem również pozytywne obowiązki państwa, tj. stworzenie dokładnych reguł prawno-instytucjonal-

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 64...*, s. 1460, a także K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 65.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Por. też A. Wołoszczak, *op. cit.*, s. 58.

¹⁶⁶ Wyrok z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, a także wyrok SK 36/06.

¹⁶⁷ Por. wyroki z: 14 marca 2006 r., SK 4/05; z 19 września 2007 r., SK 4/06; z 23 maja 2006 r., SK 51/05; z 11 września 2006 r., P 14/06 oraz z 4 grudnia 2006 r., P 35/05.

¹⁶⁸ „*Abwehrrecht*” według doktryny i orzecznictwa niemieckiego. Por. też rozważania K. Zaradkiewicza, *Instytucjonalizacja...*, s. 226.

¹⁶⁹ Wyrok z 29 września 2003 r., K 5/03.

nych funkcjonowania stosunków majątkowych poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności oraz określenie jego granic¹⁷⁰, zaś na płaszczyźnie proceduralnej ustanowienie procedur i środków prawnych zapewniających ochronę własności i innych praw majątkowych¹⁷¹.

4.3. Formy własności oraz zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych w Konstytucji RP

Podobnie jak wiele omówionych wyżej ustaw zasadniczych państw naszego regionu Europy, także Konstytucja z 1997 r. zerwała z pionową dyferencjacją własności, wyrażającą się brakiem „formalnego uprzywilejowania którejkolwiek z form własności”¹⁷². Przepis art. 21 ust. 1 formułuje ogólną gwarancję własności, która odnosi się do wszelkich podmiotów tego prawa¹⁷³. Odosobniony jest raczej pogląd, że w przepisie tym mowa jest wyłącznie o własności prywatnej, o której stanowi art. 20¹⁷⁴. W każdym razie jednak wyraźne odniesienie się do własności prywatnej, a w dalszych przepisach do własności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165), a także własności Skarbu Państwa (art. 218) świadczy o tym, że polski ustrojodawca nie zrezygnował definitywnie z rodzajowego wyróżniania postaci (form) własności. Konsekwencje takiej regulacji wywołują jednak wątpliwości interpretacyjne, a także uwagi krytyczne.

Po pierwsze, twierdzi się nie bez racji, że własność publiczna została potraktowana z nadmierną wstrzeźliwością, ponieważ zabrakło w konstytucji generalnego przepisu pozwalającego na odtworzenie stanowiska ustrojodawcy w kwestii jej ochrony¹⁷⁵. Nie znalazło się w niej – choćby wzorem niektórych wspomnianych wyżej ustaw zasadniczych – postanowienie, iż własność może być prywatna i publiczna.

Po drugie, wątpliwości doktryny budzi relacja własności prywatnej, własności podmiotów publicznych oraz zakresu ich ochrony, a w szczególności dopuszczalności uprzywilejowania tej pierwszej.

Po trzecie, krytyczne uwagi wywołuje usytuowanie własności prywatnej wyłącznie jako jednego z filarów społecznej gospodarki rynkowej, które uznaje się za niewystarczające, albowiem zabrakło podniesienia własności prywatnej do rangi samodzielnej zasady ustrojowej¹⁷⁶, co – jak powiedziano wyżej – czynią niektóre inne konstytucje potransformacyjne.

Nie budzi wątpliwości, że art. 21 ust. 1 chroni wszystkie rodzaje własności, o których mowa w Konstytucji, a więc zarówno własność prywatną, komunalną i państwową,

¹⁷⁰ Por. wyroki TK w sprawach K 2/98 i K 23/98.

¹⁷¹ Wyroki w sprawach SK 4/05, P 35/05. Por. w kwestii obowiązków państwa M. Bednarek, *op. cit.*, s. 222.

¹⁷² R. Illinicz, *Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 125.

¹⁷³ Por. wyrok K 8/98.

¹⁷⁴ Por. W. Sokolewicz, *Kilka uwag o gwarancjach prawa własności w Konstytucji RP*, [w:] K. Skotnicki (red.), *op. cit.*, s. 310–311.

¹⁷⁵ Por. obszernie rozważania R. Illinicza, *op. cit.*, s. 125.

¹⁷⁶ Tak A. Łabno, K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 53.

zapewniając im minimum ochrony. Natomiast „jego – różnokierunkowa – konkretyzacja następuje w innych przepisach konstytucji”¹⁷⁷, której towarzyszy także zróżnicowanie zakresu i poziomu ich ochrony. Własność osób fizycznych (innych podmiotów prawa prywatnego) objęta jest ochroną art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 (ustanawiającego przesłanki i zasady ograniczeń własności), z której – jak już wspomniano – nie korzystają podmioty publiczne. Nie są one jednak jej pozbawione, bo własność samorządowa jest chroniona na mocy art. 21 ust. 1 oraz art. 165, zaś własność państwowa objęta jest tym pierwszym¹⁷⁸, choć punktem odniesienia dla jej ochrony jest także bez wątpienia art. 1 (zasada dobra wspólnego) oraz art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej). Nie budzi natomiast wątpliwości – jak podkreśla TK – że „formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych [...], których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych”¹⁷⁹.

W świetle powyższego powstaje także pytanie, czy konstytucyjnie dopuszczalne jest przyznanie silniejszej ochrony własności podmiotów prywatnych. Za taką możliwością przemawiać może fakt, iż bez wątpienia gwarancja wyrażona w art. 64 stanowi „refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej nie tylko za jedną z podstawowych instytucji porządku gospodarczego Rzeczypospolitej, ale też za jedną z podstawowych wartości, wokół których zbudowany jest porządek społeczny i prawny Rzeczypospolitej. Prawo własności i jego gwarancje wyrażone w art. 64 należy zatem interpretować w szczególności na tle art. 2 i art. 20 konstytucji”¹⁸⁰. Nie budzi wątpliwości, że celem polskiego ustrojodawcy – podobnie jak wielu innych w naszym regionie Europy – było zaakcentowanie nowej filozofii w dziedzinie kształtowania stosunków własnościowych oraz zagwarantowanie własności prywatnej ochrony przynajmniej nie mniejszej aniżeli przysługuje ona własności publicznej oraz wykluczenie powrotu do systemu „opartego na dominacji własności państwa i podmiotów (przedsiębiorstw) o państwowym charakterze”¹⁸¹. Jak podkreśla TK, „kontekst historyczny powstania konstytucji wyjaśnia, że wpisanie zasady równej ochrony do przepisów normujących wolności i prawa człowieka i obywatela ma na celu podkreślenie niedopuszczalności różnicowania ochrony praw majątkowych przez przepisy przyznające państwu i podmiotom publicznym pozycję uprzywilejowaną w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego. Zróżnicowanie regulacji środków i zakresu ochrony praw może być natomiast konsekwencją związania podmiotów publicznych, a w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych. Nakaz zapewnienia równej ochrony prawnej, po-

¹⁷⁷ L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 14.

¹⁷⁸ Por. też *ibidem*.

¹⁷⁹ Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00.

¹⁸⁰ L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 16–17. Por. także wyrok TK z 29 lipca 2013 r., SK 12/12.

¹⁸¹ Wyrok K 14/99.

dobnie jak wyrażona w art. 32 zasada równości, nie oznacza zatem pełnej identyczności sytuacji prawnej podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych¹⁸².

Należy tutaj także podkreślić, że polski ustrojodawca nie przyjął – w ślad za rozwiązaniami w niektórych państwach naszego regionu – zasady równej ochrony wszystkich form własności, ale – jak się podkreśla choćby na gruncie czeskiej Karty Praw Podstawowych – bardziej elastyczną formułę równej dla wszystkich ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Usytuowanie tego postanowienia w art. 64 ust. 2 oznacza jednak, że może ona działać wyłącznie w kręgu podmiotów nim objętych, a więc z wyłączeniem własności publicznej.

Można oczywiście rozważać, czy wskazane mało kategorięczne podejście ustrojodawcy do kwestii ustrojowej roli własności prywatnej z jednej strony, z drugiej zaś statusu własności publicznej, jest odpowiednie zarówno dla państwa okresu transformacji ustrojowej, jak i wychodzącego z tego okresu, choć z wieloma niezamkniętymi problemami związanymi z zaszłości historycznymi, na czele z tzw. reprivatyzacją. Nie wydaje się jednak, żeby wskazane, nieuniknione przecież, niedostatki regulacji konstytucyjnej zaważyły na tym, że procesy restytucyjne w Polsce nie zostały dotąd – w przeciwieństwie do niemal wszystkich państw Europy Środkowej i Wschodniej – zakończone.

4.4. Konstytucyjnie dopuszczalne formy ingerencji w sferę własności

Przypis art. 7 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. nie formułował, jak czyni to obowiązująca regulacja konstytucyjna, przesłanek ograniczeń prawa własności, poręczając jedynie w sposób ogólny ochronę własności i prawa dziedziczenia oraz dopuszczając wywłaszczenie jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Lukę tę wypełnił TK, który już w stosunkowo wczesnym orzecznictwie podkreślał, że jakkolwiek prawo własności – w porównaniu z innymi prawami podmiotowymi – stanowi najszerszą formę korzystania z rzeczy, nie daje jednak właścicielowi absolutnej pełni władzy nad rzeczą, nie *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom ze względu na zasadę dobra ogółu (interesu ogólnego), wyprowadzoną przez Trybunał z zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁸³.

Pewnym trwałym elementem orzecznictwa TK jest zatem przyjęcie, iż „ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się [...] do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”¹⁸⁴.

¹⁸² Wyroki TK w sprawach P 4/99 oraz K 32/05.

¹⁸³ Wyrok z 28 maja 1991 r., K 1/91.

¹⁸⁴ Wyroki P 2/98 oraz P 11/98.

4.4.1. Ograniczenia dotyczące treści i zakresu ochrony własności

Ramy dopuszczalnych ograniczeń własności wyznaczono w przepisach art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Podobnie zresztą jak w przeważającej większości ustaw zasadniczych zarówno państw Europy Zachodniej, jak i naszego regionu, art. 64 nie zawiera całościowej regulacji, wyznaczającej przesłanki i zasady ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony własności (bo tak należy rozumieć pojęcie jej ustawowych ograniczeń), które w sposób uniwersalny dla wszystkich konstytucyjnych wolności i praw zostały określone w art. 31 ust. 3¹⁸⁵. W art. 64 ust. 3 potwierdzona została natomiast w sposób jednoznaczny i wyraźny dopuszczalność ustawowych ograniczeń własności. Konsekwencją takiej regulacji jest konieczność uwzględniania wymagań przewidzianych w obu wskazanych przepisach przy ocenie konstytucyjności ustawowych ingerencji w sferę własności¹⁸⁶, choć dyskusyjne jest, czy katalog przesłanek materialnych (wartości konstytucyjnych¹⁸⁷) wskazanych w art. 31 ust. 3 jest wystarczający w przypadku ograniczeń własności i czy nie stanowi nadmiernie restrykcyjnego limitowania możliwości państwa w regulowaniu stosunków majątkowych¹⁸⁸. Niemniej w doktrynie¹⁸⁹, a także w orzecznictwie TK podkreśla się, z czym należy się w pełni zgodzić, że przyjęcie szerszego katalogu wartości uzasadniających ograniczenia własności dawałoby ustawodawcy nadmierną swobodę, a art. 64 traciłby swoje gwarancyjne znaczenie. Swego rodzaju „skutkiem ubocznym” tego stanowiska jest jednak tendencja do szerokiego interpretowania przesłanek materialnych wymienionych w art. 31 ust. 3. W orzecznictwie TK dotyczy to zwłaszcza przesłanki porządku publicznego¹⁹⁰. W każdym razie zdaniem TK „łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki”¹⁹¹.

Odwołują się do niej także niektóre omówione wyżej konstytucje, traktujące interes publiczny jako dyrektywę sposobu korzystania z własności. Inaczej aniżeli wiele z nich, Konstytucja RP nie formułuje wprost zasady iż „własność zobowiązuje”, niemniej ma ona bez wątpienia podstawę w zasadzie solidaryzmu społecznego (art. 20 Konstytucji). W orzecznictwie TK wielokrotnie powtarzano, że „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu

¹⁸⁵ Z przepisu tego można wyprowadzić wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji (przesłanka formalna), wymóg proporcjonalności ingerencji (konieczności, adekwatności i proporcjonalności *sensu stricto*) oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw, zakreślający maksymalną granicę ingerencji, a także przesłanki materialne, a więc pewne wartości, których ochrona usprawiedliwiać może ingerencję w sferę prawa własności.

¹⁸⁶ Orzeczenie TK z 11 maja 1999 r., K 13/98. Tak też L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 18.

¹⁸⁷ Przepis ten wymienia: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowie i moralność publiczną oraz wolności i prawa innych osób.

¹⁸⁸ Tak B. Banaszekiewicz, *op. cit.*, s. 40.

¹⁸⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 20. Tak też K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 77.

¹⁹⁰ Szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony...*, s. 545–548.

¹⁹¹ Wyrok z 26 marca 2002 r., SK 2/01.

publicznego. [...] Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych¹⁹².

Charakterystyczne dla ujęcia własności w kategoriach prawa podmiotowego (własności majątkowej) w Konstytucji RP jest natomiast dwukrotne powtórzenie zakazu naruszenia istoty – raz w art. 31 ust. 3 odnośnie do wszystkich wolności i praw, a drugi w art. 64 ust. 3 – do „istoty prawa własności”. Zarówno w orzecznictwie TK, jak i dominującym stanowisku doktryny podkreśla się, że powtórzenie to „należy [...] rozumieć raczej jako zaakcentowanie szczególnej rangi własności wśród całokształtu praw majątkowych¹⁹³. Wspólną cechą orzecznictwa sądów konstytucyjnych innych państw (np. niemieckiego FTK czy francuskiej Rady Konstytucyjnej), a także polskiego TK jest – zrozumiąca do pewna stopnia – ogólność definicji „istoty prawa własności”. W orzecznictwie TK wskazuje się, że z jego naruszeniem mamy do czynienia, „gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść [tego – dop. autora] prawa i uniemożliwiają spełnianie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w art. 20¹⁹⁴ lub gdy „zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa¹⁹⁵. Bardziej skonkretyzowany kształt pojęcie „istoty prawa własności” uzyskuje na tle konkretnych zarzutów ocenianych w orzecznictwie TK¹⁹⁶.

4.4.2. Specyfika konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia

Wartością, która wyznacza kierunek interpretacji art. 64, jest także art. 21 ust. 2, stanowiący o przesłankach legalności wywłaszczenia¹⁹⁷. Nie do końca jednoznaczne jest jednak rozumienie tego pojęcia. Zarówno na gruncie art. 7 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r., jak i Konstytucji z 1997 r. trwa – nierozwiązany dotąd w sposób satysfakcjonujący w orzecznictwie TK – spór o zasadność przyjęcia tzw. konstytucyjnego (szerokiego) pojęcia wywłaszczenia. Przeszło ono zresztą istotną ewolucję poglądów¹⁹⁸. Trybunał oscyluje bowiem między szerokim, bliskim pojęciu pozbawienia

¹⁹² Orzeczenie z 5 listopada 1997 r., K 22/97, a także wyroki: P 11/98 oraz z 7 lutego 2001 r., K 27/00.

¹⁹³ Tak L. Garlicki, *Komentarz do art. 64...*, s. 21. Inny pogląd prezentuje natomiast K. Zaradkiewicz, który uważa, że nie można utożsamiać „istoty” konstytucyjnego prawa własności z „istotą” wolności i praw konstytucyjnych w ogólności, o której mowa w art. 31 ust. 3 w kontekście dopuszczalnych ograniczeń w zakresie korzystania z nich. Uzasadnia to odmienną funkcją obu przepisów. Mianowicie, pojęcie „istoty prawa własności” w art. 64 ust. 3 należy, zdaniem autora, rozumieć jako pewien „idealny” i niezmienny wzorzec, stanowiący „miarę dopuszczalnego zakresu kształtowania ram i treści rozwiązań ustawowych”, *Instytucjonalizacja...*, s. 337. Natomiast w art. 31 ust. 3 pojęcie to „odwołuje się do funkcji konstytucyjnych praw i wolności i pozwala na ocenę możliwości ich realizacji”, *ibidem*, s. 306.

¹⁹⁴ Wyrok P 2/98, a także wyroki z 3 października K 33/99 czy z 3 lipca 2001 r., K 3/01.

¹⁹⁵ Wyrok P 11/98.

¹⁹⁶ Por. szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja własności...*, s. 548–550.

¹⁹⁷ Wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08.

¹⁹⁸ Na tę ewolucję poglądów TK w kwestii zakresu przedmiotowego art. 21 ust. 2 Konstytucji zwraca także uwagę P. Tuleja w zdaniu odrębnym do wyroku z 23 września 2014 r., SK 7/13.

własności w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz, rozumieniem wywłaszczenia a uznawaniem za bardziej zasadne ograniczanie go do ujęcia właściwego prawu administracyjnemu wedle tzw. klasycznej teorii wywłaszczenia. Ta pierwsza tendencja wyraża się w tych orzeczeniach TK (także zapadających jeszcze przed 1997 r.), w których wskazywał, że art. 21 ust. 2 nie dotyczy tylko wywłaszczenia w sensie technicznym, a więc aktu będącego decyzją administracyjną, lecz wszelkiego pozbawienia własności na cele publiczne bez względu na formę, jaką ono przybiera¹⁹⁹. Druga zaś w tych, w których podkreślał, że instytucja ta znana jest prawu polskiemu od dawna i zawsze łączyła się z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu, oraz wiązała się zawsze ze sferą prawa rzeczowego²⁰⁰. W późniejszym orzecznictwie Trybunał powtórzył zaś, iż wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako „wszelkie pozbawienie własności [...] bez względu na formę” czy też jako „wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną”²⁰¹. Stanowisko takie Trybunał uzasadniał bezdyskusyjną tezą, iż przy wykładni przepisów konstytucyjnych „nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji definicje formułowane w aktach niższego rzędu”²⁰², a także szerokim rozumieniem pojęcia „pozbawienie własności” w orzecznictwie strasburskim. W konsekwencji uznał, że nie jest uzasadnione dyskwalifikowanie ustawy skutkującej odjęciem własności tylko z tego powodu, iż jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w ustawodawstwie zwykłym konstrukcji wywłaszczenia. To zaś dało podstawę do uznania dopuszczalności tzw. wywłaszczenia *ex lege* (w drodze ustawy, a nie na jej podstawie w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej), choć – trzeba podkreślić – incydentalnie w związku z wywłaszczeniem pod drogi publiczne i z zastrzeżeniem, że „takie szerokie ujęcie zakresu pojęcia „wywłaszczenie” nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania”²⁰³.

Nie budzi jednak wątpliwości, że poprzez nadużywanie ustawowej formy wywłaszczenia „zaciera się różnica między wywłaszczeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją. Zaciera się również granicę między wywłaszczeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności”²⁰⁴. W literaturze wyrażany jest pogląd, iż wywłaszczenie *ex lege* pod drogi publiczne stanowiło w istocie nacjonalizację²⁰⁵. Dominuje w niej, słuszny moim zdaniem, pogląd, iż wskazanie w art. 20 na własność prywatną „ustanawia bezsprzecznie zakaz podejmowania przez państwo działań (w tym

¹⁹⁹ Orzeczenie z 8 maja 1990 r., K 1/90.

²⁰⁰ Orzeczenie z 28 maja 1991 r., K 1/91.

²⁰¹ Wyrok z 14 marca 2000 r., P 5/99.

²⁰² Wyroki P 5/99 czy K 8/98.

²⁰³ Wyrok P 5/99.

²⁰⁴ Wyrok z 21 czerwca 2005 r., P 25/02.

²⁰⁵ Tak K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009, s. 21.

także i stanowienia ustaw) wymierzonych we własność prywatną – np. nacjonalizacji całych sektorów gospodarczych na podstawie ustaw lub aktów równych im rangą i wyklucza ewentualny powrót do systemu gospodarki opartej na dominacji własności państwa. Ma on również znaczenie podczas wykładni innych przepisów Konstytucji²⁰⁶.

W nowszym orzecznictwie TK dostrzec można wyraźne odchylenie od przywołanych wyżej prób (choć też niekonsekwentnego) szerokiego definiowania wywłaszczenia w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 9 grudnia 2008 r. (K 61/07) stwierdził mianowicie, że „wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem lub odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez Państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe”. Ten kierunek został podtrzymany w wyroku w sprawie SK 7/13, w którym, nawiązując do wyroku P 25/02, Trybunał stwierdził wyraźnie, że „konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wymaga formy decyzji administracyjnej”, a zatem jest to „indywidualny akt administracyjny, na mocy którego dokonywane jest wywłaszczenie podmiotu prywatnego, które dokonuje się zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi – wbrew woli dotychczasowego właściciela – własność lub inne prawo majątkowe”. Tak zdefiniowane konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje w związku z tym, zdaniem TK, „stany spełniające łącznie następujące warunki:

- wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie, gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych,
- wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,
- wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,
- wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,
- cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio),

²⁰⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 205. Podobnie także L. Garlicki, *Komentarz do art. 20*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 11. Inaczej P. T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 87.

- wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonego słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe” (SK 7/13).

W świetle tak sformułowanej definicji wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji nie będzie go stanowiło, zdaniem TK, przejęcie nieruchomości prywatnej i pozbawienie dotychczasowego właściciela władztwa nad gruntem wówczas, gdy odbywa się na jego wniosek i w jego własnym interesie gospodarczym bez władczej woli podmiotu publiczno-prawnego. Oznacza to zatem, że – jakkolwiek art. 21 ust. 2 milczy (podobnie jak większość ustaw zasadniczych) w kwestii wymogu przymusowości pozbawienia własności – polski TK traktuje go jako warunek *sine qua non* uznania odjęcia własności (innego prawa majątkowego) za wywłaszczenie w rozumieniu tego przepisu²⁰⁷.

W świetle orzecznictwa TK, zwłaszcza najnowszych jego wypowiedzi, nie ma pełnej jasności, jak należy rozumieć konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia, do którego się regularnie odwołuje, w opozycji do węższej definicji ustawowej²⁰⁸. Możliwych jest tutaj bowiem kilka wariantów. Według pierwszego i najszerszego, prezentowanego także w doktrynie, wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji należałoby utożsamiać z wszelkimi formami ingerencji państwa w prawa do nieruchomości przysługujące innym podmiotom²⁰⁹. Wariant ten, obejmujący także tzw. wywłaszczenie faktyczne (*de facto*)²¹⁰ byłby niewątpliwie najbliższy konwencyjnemu rozumieniu pojęcia „pozbawienia własności”. Według drugiego, większa aniżeli ustawowa pojemność konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia wyrażałaby się w uznaniu, iż to ostatnie obejmuje nie tylko odjęcie (ograniczenie) prawa własności, ale także innego prawa majątkowego (użytkowania wieczystego, ograniczonych praw rzeczowych, a także innych praw majątkowych) następujące na rzecz podmiotu publicznego (na cele publiczne), zarówno w drodze aktu indywidualnego wydanego na podstawie ustawy, jak i *ex lege*. Trzecia możliwa interpretacja, częściowo zbieżna z poprzednią, ale od niej węższa, zakładałaby, że wywłaszczeniem jest odjęcie (ograniczenie) prawa własności, ale także innego prawa majątkowego na rzecz podmiotu publicznego (na cele publiczne), lecz jedynie w drodze aktu indywidualnego, wydanego na podstawie ustawy, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Wreszcie czwarty wariant zakładający, że wywłaszczeniem w myśl art. 21 ust. 2 jest nie tylko pozbawienie własności lub innego prawa majątkowego na nieruchomości dokonywane po przeprowadzeniu formalnego postępowania wywłaszczeniowego oraz na podstawie decyzji admi-

²⁰⁷ Niemniej, jak widać na tle wyroku z 23 września 2014 r., SK 7/13, taki automatyzm może być niekiedy dyskusyjny. Por. zdanie odrębne P. Tulei do tego wyroku.

²⁰⁸ Por. art. 112 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147.

²⁰⁹ Tak E. Mzyk, jakkolwiek odnosi instytucję wywłaszczenia tylko do nieruchomości. Jednocześnie zaznacza, że wywłaszczenie przewidziane w u.g.n. stanowi tylko jedną z postaci wywłaszczenia, E. Mzyk, [w:] S. Kalus, E. Mzyk, Z. Marmaj (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 663. Zdaniem L. Garlickiego wywłaszczeniem jest natomiast „każde przymusowe odjęcie własności na cel publiczny i na rzecz podmiotu publicznego”, L. Garlicki, *Komentarz do art. 21...*, s. 13.

²¹⁰ Por. szerzej na ten temat S. Jarosz-Żukowska, *Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] A. Bator [et al.] (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013, s. 83 i n.

nistracyjnej wydanej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, ale także w drodze innych aktów indywidualnych wydanych na podstawie regulacji ustawowej, powodującej konsekwencje tożsame z wywłaszczeniem, a więc skutkujące definitywnym pozbawieniem władztwa nad nieruchomością przez dotychczasowego właściciela (użytkownika wieczystego czy podmiotu innego prawa majątkowego na nieruchomości) dokonywane – co do zasady – na rzecz podmiotu publicznego, choć niekoniecznie bezpośrednio z jego inicjatywy. To ostatnie oznaczałoby, że przymusowość wywłaszczenia nie jest bezwzględny wymogiem.

W każdym razie nie budzi wątpliwości, że jeśli podtrzymywana w orzecznictwie TK słuszna teza o potrzebie szerokiego pojmowania wywłaszczenia w ustawie zasadniczej ma mieć jakiegokolwiek znaczenie praktyczne, pojęcia wywłaszczenia nie należy rozumieć wyłącznie formalnie, tj. jako ograniczenia bądź odjęcia w całości prawa własności (innego prawa majątkowego) w drodze aktu indywidualnego wydanego po przeprowadzeniu formalnego postępowania wywłaszczeniowego, ale także sytuację opisaną w ostatnim ze wskazanych wyżej wariantów.

W kwestii przesłanek legalnego wywłaszczenia w świetle art. 21 ust. 2, a więc celu publicznego i słusznego odszkodowania, to podkreślić trzeba wyraźne podobieństwo tego standardu do rozwiązań przyjętych w innych państwach. Zasada odszkodowania w przypadku wywłaszczenia jest dziś niewątpliwie powszechnie akceptowana w doktrynie oraz orzecznictwie, znajdując także swój wyraz w aktach prawa międzynarodowego i ustawodawstwach poszczególnych państw. Oznacza to tym samym, że odszkodowanie zawsze musi towarzyszyć odjęciu lub ograniczeniu prawa własności albo innego prawa majątkowego, stanowiąc przesłankę jego dopuszczalności. Jak podkreśla TK w ślad za orzecznictwem ETPCz, „zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności”²¹¹. W konsekwencji – pomimo bardziej elastycznej formuły słusznego odszkodowania, właściwej także wielu innym konstytucjom – TK stoi na stanowisku, iż słuszne odszkodowanie jest odszkodowaniem sprawiedliwym, zaś sprawiedliwe odszkodowanie jest jednocześnie odszkodowaniem ekwiwalentnym, tylko takie bowiem nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność; odszkodowaniem odpowiadającym wartości wywłaszczonej nieruchomości, wypłacanym jednorazowo, a nie w ratach. W warunkach demokratycznego państwa prawnego ujmowanie słusznego odszkodowania w kategoriach prawnych sprowadza się więc, zdaniem Trybunału, do zasady ekwiwalentności, tzn. w przypadku wywłaszczenia – do stworzenia wywłaszczonemu właścicielowi możliwości odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo (K 2/90) lub nawet szerszej sytuacji majątkowej, jaką miał przed wywłaszczeniem (P 5/99).

Zatem, pomimo braku wyraźnych wskazówek w art. 21 ust. 2 Konstytucji co do rozumienia pojęcia „słuszne odszkodowanie” przyjąć należy, że odnosi się ono niewątpliwie do jego wymiaru. Przedstawione wyżej tezy z orzecznictwa TK zdają się zakła-

²¹¹ Wyrok P 5/99.

dać, że „słusznym” odszkodowaniem może być w zasadzie tylko „pełne” odszkodowanie. Z drugiej jednak strony, nieprzypadkowe było posłużenie się przez ustrojodawcę zwrotem „słuszne odszkodowanie”, a nie „odszkodowanie pełne”, jak to czynią niektóre z omówionych wyżej konstytucji. Mogą zatem istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za „słuszne” również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny²¹².

W przeciwieństwie do wielu konstytucji innych państw art. 21 ust. 2 nie określa wprost terminu wypłaty odszkodowania, a w szczególności nie wymaga by było ono uprzednie wobec odjęcia własności. Nie budzi natomiast wątpliwości, że zarówno funkcja gwarancyjna tego przepisu, jak i sama jego stylizacja wymaga przynajmniej jednoczesności pozbawienia własności oraz wypłaty odszkodowania (tak TK wyraźnie w wyroku SK 7/13).

5. Konkluzje

Należy się w pełni zgodzić ze stwierdzeniem, którego słuszności dowodzą także przedstawione tutaj niektóre problemy związane z interpretacją przepisów traktujących o własności, że jej ochrona w nowoczesnych konstytucjach jest „zjawiskiem «delikatnym»”²¹³ z jednej strony z uwagi na klasyczną, wolnościową koncepcję własności, z drugiej zaś ze względu na specyfikę publicznoprawnej regulacji własności w stosunku do regulacji prywatnoprawnej (cywilistycznej), wyprzedzającej w czasie tę pierwszą. Konstytucyjna regulacja własności stanowi swego rodzaju „pomost od prawa konstytucyjnego do podstawowych koncepcji prawa prywatnego”²¹⁴. To zaś powoduje, że niemożliwe jest zupełne zerwanie na gruncie ustawy zasadniczej z cywilnoprawną tradycją własności, a jednocześnie ujęcie konstytucyjne musi być na tyle pojemne, by stanowić operatywny wzorzec kontroli regulacji ustawowych. Dylematy te odzwierciedlają zasygnalizowane spory dotyczące konstytucyjnego pojęcia własności i wyłączenia.

Jak wynika z pobieżnej z konieczności analizy regulacji konstytucyjnych innych państw (w tym zwłaszcza naszego regionu Europy) – pomimo pewnych różnic w szczegółach – wspólne jest postrzeganie własności jako podstawowego prawa człowieka (wolności majątkowej) z jednoczesnym dążeniem do równowagi między interesem publicznym a indywidualnym interesem właściciela. Służy temu zamknięty katalog dopuszczalnych ingerencji w sferę własności, poczynając od ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony własności, podyktowanych jej funkcją socjalną (z manifestującym ją stwierdzeniem, iż „własność zobowiązuje”) po wyjątkowe i ograniczone wymogami interesu publicznego oraz odszkodowania (co do zasady pełnego) odjęcie własności. Uprawnione wydaje się zatem przyjęcie, że zarówno na gruncie Konstytucji RP, jak

²¹² Wyrok 20 lipca 2004 r., SK 11/02.

²¹³ K. Klima, *op. cit.*, s. 40.

²¹⁴ *Ibidem*, s. 40–41.

i innych omówionych wyżej ustaw zasadniczych socjalna koncepcja własności nie tyle konkuruje z podejściem wolnościowym, ale z nim współgzystuje. Taka intencja była niewątpliwie wspólna ustrojodawcom tzw. nowych demokracji, podobne bowiem były także ich doświadczenia historyczne, a konstytucyjne przepisy o własności jak żadne inne stanowią ich wyraz oraz wolę zerwania z nimi, zwłaszcza z dyferencjacją typów i form własności oraz towarzyszącego im uprzywilejowania niektórych z nich.

Nie budzi wreszcie wątpliwości, że choć ujęcie własności w nowszych konstytucjach jest dość rozbudowane, zwłaszcza gdy je porównywać do tych najstarszych, to na ich kształt zasadniczy wpływ ma orzecznictwo sądów konstytucyjnych, rozwijających niekiedy twórczo przepisy konstytucyjne.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Bednarek M., *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007.
- Filip J., *Aktualne problemy konstytucyjnej regulacji własności i projekty jej nowych ustawowych regulacji w Republice Czeskiej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005.
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 20*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 21*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 37*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 64*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Grzybowski K., *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005.
- Illnicz R., *Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005.

- Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Jarosz-Żukowska S., *Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] A. Bator [et al.] (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013.
- Kiwak W., *Własność jako uprawnienie*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* 2016, nr 260.
- Klima K., *Nowe konstytucyjne demokracje i powrót wolności własności (ogólna uwaga porównawcza)*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005.
- Kociubiński P. T., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013.
- Kozerska E., *Wstęp*, [w:] E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański (red.), *Problemy własności w ujęciu historyczno-prawnym*, Opole 2008.
- Lücke J., *Die Drittwirkung der Grundrechte an Hand des Art. 19 Abs. 3 GG: Zur horizontalen Geltung der Grundrechte in neuer Sicht*, „Juristen Zeitung”, 54 Jahrg., Nr 8, 16 April 1999.
- Łabno A., Skotnicki K., *Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawa własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005.
- Łętowska E., *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4.
- Machnikowska A., *Problematyka własności w konstytucjach państw socjalistycznych Europy Środkowowschodniej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005.
- Maczyński A., *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003.
- Mzyk E., [w:] S. Kalus, E. Mzyk, Z. Marmaj (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Osajda K., *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009.
- Pisz M., *Sposób uregulowania własności w polskim i niemieckim prawie konstytucyjnym*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 9.
- Radwański Z., *Systemowe pojęcie własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 i art. 64 Konstytucji)*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010.

- Rill H. P., *Eigentum, Sozialbindung und Enteignung von Boden und Umwelt*, [w:] Ch. Starck, W. Berg, B. Pieroth (red.), *Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vorrechtlichen Vergangenheit*, Berlin 1992.
- Siekmann H., Duttge G., *Staatsrecht I: Grundrechte*, Frankfurt am Main 2000.
- Šinkunas H., *Konstytucyjne regulacje ochrony prawa własności na Litwie*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005.
- Seidel G., *Handbuch der Grundrechte und Menschenrechte auf staatlicher, europäischer und universaller Ebene*, Baden-Baden 1996.
- Sokolewicz W., *Kilka uwag o gwarancjach prawa własności w Konstytucji RP*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005.
- Šilejkis E., *Konstytucyjne pojęcie własności i jej sporne elementy w Republice Litewskiej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2005.
- Staśkiewicz W., (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999.
- Wołoszczak A., *Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 roku)*, „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem” 2009, tom I, numer 1.
- Wróblewska I., *Poziome działanie praw jednostki jako rozwiązanie ustrojowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1(17).
- Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 64*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Zattara F., *La dimension constitutionnelle et européenne du droit de propriété*, Paryż 2001.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.
- Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147.

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 1990 r., K 1/90.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1991 r., K 1/91.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1997 r., K 22/97.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., P 2/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r., K 23/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r., K 13/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., P 11/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2000 r., K 14/99.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 października 2000 r., K 33/99.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., P 4/99.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2001 r., K 19/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 maja 2001 r., SK 15/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2001 r., K 5/01.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2001 r., K 23/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2001 r., K 3/01.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r., K 33/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2002 r., K 39/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2002 r., SK 2/01.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2003 r., K 5/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2004 r., SK 11/02.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r., K 2/04.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2005 r., P 25/02.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2006 r., SK 4/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 maja 2006 r., SK 51/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2006 r., P 14/06.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2006 r., P 35/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2007 r., SK 36/06.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 2007 r., SK 4/06.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2007 r., K 20/07.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 marca 2008 r., K 32/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2008 r., K 6/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r., K 8/08.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2011 r., P 31/10.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r., K 8/10.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2012 r., P 15/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2012 r., P 12/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 lipca 2013 r., SK 12/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2014 r., SK 7/13.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 lutego 1986 r. w sprawie *James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr skargi 8793/79.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lithgow przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr skargi 9006/80 i inne.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 grudnia 2004 r. w sprawie *Bečvář i Bečvářová przeciwko Republice Czeskiej*, nr skargi 58358/00.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 marca 2007 r. w sprawie *Velikovi i inni przeciwko Bułgarii*, nr skargi 43278/98 i inne.

Internet

<http://hudoc.echr.coe.int/eng>.

<http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucja-albanii/>.

<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina-r2.html>.

