

Prawo własności jako konstytucyjne prawo podmiotowe a zasada proporcjonalności – zagadnienia administracyjnoprawne

Property right as a constitutional subjective right and the principle of proportionality – administrative-legal considerations

Право собственности как конституционное субъективное право и принцип пропорциональности – административно-правовые вопросы

Право власності як конституційне суб'єктивне право та принцип пропорційності – адміністративно-правові питання

ANNA BARCZAK

Dr hab., prof. Uniwersytetu Szczecińskiego

e-mail: anna.barczak@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7412-719X>

ANETA KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA

Dr hab., prof. Uniwersytetu Łódzkiego

e-mail: apatryczna@wpia.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0002-0515-1436>

Streszczenie: Niniejsze opracowanie przedstawia zagadnienie oddziaływania konstytucyjnej zasady proporcjonalności na prawo własności, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu jednego z czynników, jakim jest ochrona środowiska. Opracowanie zmierza do udzielenia odpowiedzi na pytanie: jakie relacje zachodzą między prawem własności a zasadą proporcjonalności, w szczególności w związku z ochroną środowiska. Po przeprowadzeniu badań stwierdzono, że wymagania ochrony środowiska są czynnikami wpływającymi w poważnym stopniu na ograniczenia prawa własności, a relacje między nimi są złożone.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, zasada proporcjonalności, prawo własności, środowisko, ochrona środowiska

Summary: This study presents the issue of the impact of the constitutional principle of proportionality on the property right, with particular emphasis on the influence of one of the factors, namely environmental protection. The study aims to answer the question: what relationships exist between the property right and the principle of proportionality, in particular in relation to environmental protection. After conducting research, it was found that environmental protection requirements are factors that have a serious impact on the limitations of the property right, and the relationships between them are complex.

Key words: administrative law, principle of proportionality, property right, environment, environmental protection

Резюме: В настоящем исследовании рассматривается вопрос о влиянии конституционного принципа пропорциональности на право собственности с особым акцентом на воздействие одного из факторов, а именно охраны окружающей среды. Исследование призвано ответить на вопрос: какова взаимосвязь между правом на собственность и принципом пропорциональности, в частности, в отношении охраны

Tekst powstał w ramach stażu naukowego, który Anna Barczak odbyła w trakcie pobytu na Wydziale Prawa i Administracji w Uniwersytecie Łódzkim w dniach 1 grudnia 2023 – 29 lutego 2024 r.

окружающей среды. В результате исследований было установлено, что требования охраны окружающей среды являются факторами, которые серьезно влияют на ограничения права собственности, и взаимосвязь между ними носит сложный характер.

Ключевые слова: административное право, принцип пропорциональности, право собственности, окружающая среда, охрана окружающей среды

Анотація: У даному дослідженні розглядається питання впливу конституційного принципу пропорційності на право власності, з особливим наголосом на вплив одного з факторів, яким є захист навколишнього середовища. Метою Автора є спроба відповісти на питання, які відносини існують між правом власності та принципом пропорційності, зокрема у зв'язку з охороною навколишнього середовища. Проведені аналізи показують, що природоохоронні вимоги є факторами, що суттєво впливають на обмеження прав власності, а взаємозв'язки, які з'являються між ними, є складними.

Ключові слова: адміністративне право, принцип пропорційності, право власності, навколишнє середовище, охорона навколишнього середовища

Uwagi wstępne

Rozwój cywilizacyjny współczesnych pokoleń ma wiele zalet, ale pociąga za sobą również pewne uniedogodnienia. Pojawiające się problemy powodują, że komfort życia obecnego obywatela może ulec zmianom, i to niekorzystnym, zwłaszcza w zakresie wykonywania przysługujących mu praw i wolności, w tym prawa własności. Stąd też legislator powinien dążyć do zagwarantowania i pogodzenia w systemie prawa różnych wartości: postępu cywilizacyjnego, ochrony środowiska i prawa własności¹. Rolą ustrojodawcy jest również racjonalne wprowadzanie ograniczeń przy korzystaniu z przysługujących jednostce praw i wolności. Winien on kierować się przede wszystkim koniecznością wprowadzenia takich ograniczeń i adekwatnością środków ograniczających prawa i wolności oraz ich skutecznością.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie będzie jednak zagadnienie kształtowania się nowej koncepcji własności w prawie polskim. Na potrzeby prowadzonych tu badań przyjęto pojęcie własności w rozumieniu ogółu praw majątkowych przysługujących określonej podmiotowi. Oznacza to, że ujęto koncepcję własności w postaci mienia.

Prawo własności nie jest jednak prawem konkluzywnym, zatem podlega ograniczeniom. Następują one już na poziomie konstytucyjnym. Kwestie te są przedmiotem art. 31 ust. 3 (statuującego zasadę proporcjonalności) i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Celem artykułu jest przedstawienie oddziaływania konstytucyjnej zasady proporcjonalności na prawo własności, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania

¹ M. Pracka, *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, Studia Iuridica Toruniensia 2020, t. 27, s. 271.

jednego z czynników, jakim jest ochrona środowiska. Ochrona środowiska jest bowiem przesłanką materialnoprawną, która prowadzi do ograniczania praw i wolności jednostki.

Główny problem badawczy, jaki został sformułowany w tej pracy, sprowadza się do pytania: jakie relacje zachodzą między prawem własności a zasadą proporcjonalności, w szczególności w związku z ochroną środowiska? Dzięki osiągnięciu wyznaczonego celu postawiono hipotezę badawczą wskazującą, że wymagania ochrony środowiska są czynnikami wpływającymi w poważnym stopniu na ograniczenia prawa własności, a relacje między nimi są złożone.

W toku analiz wykorzystano dwie metody badania prawa. Z uwagi na dążenie badawcze dominuje podstawowa dla prac prawniczych metoda dogmatyczno-prawna. Druga metoda sprowadza się natomiast do socjologicznego badania prawa, przede wszystkim analizy dokumentów prawnych (materiałów sądowych i administracyjnych).

Ramy opracowania zmuszają do licznych skrótów i uogólnień. Badania nie obejmują m.in. ograniczeń własności na podstawie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz wzajemnych relacji między przepisami konstytucyjnymi, które regulują kwestie związane z własnością (tj. art. 20, art. 64, art. 165 ust. 1 i art. 218).

1. Pojęcie i istota prawa własności

Zagadnienie prawa własności ma charakter interdyscyplinarny. Obecnie jest ono jednym z ważniejszych zjawisk, mających istotny wpływ na człowieka i jego życie². Jest to słuszne podejście, ponieważ prawo własności powinno być podstawą każdej działalności o charakterze gospodarczym³.

Pojęcia „własność”, „prawo własności” oraz „prawo do własności” nie są treściowo tożsame. Konstytucja RP nie definiuje pojęcia „własność”. Należy przyjąć szerokie rozumienie tego terminu, wykraczające poza cywilnoprawne ujęcie⁴. Problematyką

² Na ten temat zob. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 271.

³ C. Banasiński, 5.2.3. Gwarancja własności, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369544786/21/gronkiewicz-waltz-hanna-red-wierzbowski-marek-red-prawo-gospodarcze-aspekty-publicznoprawne?keyword=%22art%2021%20Konstytucji%20%20RP%22&cm=STOP> [dostęp: 19.12.2023 r.].

⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 250 i nn.; I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 18 i nn.

ochrony prawa własności zajmuje się nie tylko prawo konstytucyjne poszczególnych państw, lecz także międzynarodowe prawo praw człowieka.

W związku z powyższym ochrona tego prawa jest jednym z ważniejszych zagadnień współczesnego międzynarodowego prawa praw człowieka oraz konstytucjonalizmu⁵. Według art. 17 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁶ własność traktowana jest jako jedno z osobistych praw człowieka, przysługujące każdemu samodzielnie lub z innymi. Deklaracja nie wprowadza definicji legalnej terminu „własność”, nie wspomina o wyłączeniu, aczkolwiek zakazuje arbitralnego pozbawienia tego prawa. Z kolei art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Karty Praw Człowieka⁷ chroni własność, gwarantując osobom fizycznym i prawnym prawo poszanowania mienia, zakazując pozbawienia własności, o ile nie jest dokonywane w interesie publicznym, na warunkach przewidzianych w ustawie oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Własność podlega ochronie również w art. 17 Karty praw podstawowych⁸. Przepis ten stanowi, że: „1. Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. 2. Własność intelektualna podlega ochronie”.

W prawie polskim zagadnienie własności regulowane jest zarówno w rozdziale I Konstytucji RP pod tytułem „Rzeczpospolita” (art. 20, 21), jak i w rozdziale II zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” (art. 64) oraz w przepisach odnoszących się do samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1) i Skarbu Państwa (art. 218)⁹. Regulacje te tworzą konstytucyjną konstrukcję własności, na którą składa się jej istota i zakres możliwych ograniczeń. Należy zgodzić się z J. Rotko, że „art. 21 ust. 2 stanowi bowiem logiczne uzupełnienie art. 64 ust. 3 (będącego z kolei powtórzeniem reguły wyrażonej w art. 31 ust. 3 zdanie 2), kończąc wyrażoną

⁵ Szerzej na ten temat zob. E. Łętowska, *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 r.*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, red. E. Giszter, Katowice 1992, s. 152-161.

⁶ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 1948 r. (rezolucja 217/III A).

⁷ Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 z późn. zm.

⁸ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389.

⁹ *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2023; R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, Państwo i Prawo 2015, z. 6, s. 3-18.

tam myśl, że wprawdzie własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności, niemniej jednak dozwolone są takie kwalifikowane naruszenia istoty własności, które oznaczają faktycznie odjęcie własności, a nazywają się wywłaszczeniem”¹⁰.

Zgodnie z art. 21 Konstytucji RP „1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Z kolei art. 64 Konstytucji RP stanowi, że „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ono istoty prawa własności”.

Z powyższego wynika, że instytucja własności i jej ochrona należy do podstawowej zasady ustrojowej i konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo własności jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, wprowadzającym jego gwarancję. Chroni ono autonomię majątkową jednostki, nakładając określone obowiązki na władze publiczne.

Jeżeli chodzi o istotę prawa własności, warto w tym miejscu przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który stanął na stanowisku, że „określenie istoty prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków [...]”¹¹. Obejmuje ono zatem wszelkie prawa majątkowe.

Z kolei z art. 64 Konstytucji RP wynika prawo do własności. Przepis ten jest rozwinięciem określenia własność wywiedzonego z art. 21 Konstytucji RP. Regulacja wynikająca z art. 64 ust. 1 i 2 zrównuje prawo własności z innymi prawami majątkowymi pod względem ochrony.

¹⁰ J. Rotko, *Ograniczenia własności w prawie emisyjnym na tle pozwoleń na wprowadzanie przez przedsiębiorstwa zanieczyszczeń do środowiska*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 134.

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

2. Pojęcie i istota zasady proporcjonalności

Zasada proporcjonalności nie jest nową zasadą systemu prawa. Jej tradycja sięga kilkuset lat wstecz¹². Konstrukcja omawianej zasady została wypracowana w sposób dogłębny w literaturze przedmiotu¹³. Stąd też niniejsze rozważania zostaną ograniczone do najistotniejszych kwestii, które będą pomocne w określeniu relacji między tą zasadą a prawem własności.

Według *Słownika języka polskiego* proporcjonalność ma dwa znaczenia. Dla prowadzonych w tym miejscu badań istotne jest pierwsze określenie. Proporcjonalność oznacza „współmierny, harmonijny stosunek części składowych jakiejś całości”¹⁴.

W znaczeniu najszerszym (*sensu largissimo*) na zasadę proporcjonalności składają się trzy kryteria: odpowiedniości, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. To rozumienie pojawia się jednak niezbyt często. W praktyce występuje przede wszystkim ujęcie dwuskładnikowe, tj. odpowiedniość i konieczność.

Określenie charakteru prawnego zasady proporcjonalności nie jest zadaniem łatwym, gdyż znajduje ona zastosowanie do różnych kategorii stosunków: 1) UE – państwa członkowskie, 2) UE – jednostki, 3) państwa członkowskie – jednostki¹⁵. Z powyższego wynika, że jej natura ma podwójny charakter. Wyróżnić można bowiem proporcjonalność materialną i instytucjonalną¹⁶.

¹² A. Łabno, *Istota zasady proporcjonalności*, w: *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, red. T. Dukiet-Nagórska, Warszawa 2010, s. 17.

¹³ A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, nr 1, s. 14–23; M. Szydło, *Zasada proporcjonalności*, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 791–807; A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada proporcjonalności a ustrój samorządu terytorialnego – rozważania na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 14/11*, Przegląd Legislacyjny 2013, nr 2, s. 25–37; D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4, s. 59–68; M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111–116; K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 667–692; J. Bojke, *Rola zasady proporcjonalności w wykładni przepisów prawa karnego materialnego*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2015, nr 1, s. 107–114.

¹⁴ *Słownik języka polskiego*, t. 2. L–P, red. M. Szymczak, Warszawa 1998, s. 895.

¹⁵ Por. B. De Witte, *The Role of Institutional Principles in the Judicial Development of the European Union Legal Order*, w: *The Europeanisation of Law: the Legal Effects of European Integration*, red. F. Snyder, Oxford 2000, s. 90.

¹⁶ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności jako podstawa oceny legalności ograniczeń swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Toruń 2020, s. 19.

Proporcjonalność materialna polega na ochronie jednostki przed nadmierną ingerencją instytucji unijnych i państw członkowskich. Proporcjonalność instytucjonalna natomiast wiąże się z relacją między UE a państwami członkowskimi.

Zasada proporcjonalności zazwyczaj jest wymieniana jako ogólna zasada prawa administracyjnego. Z uwagi na to, że jest ujęta także w prawie traktatowym UE, można ją zaliczyć do fundamentalnej zasady prawa unijnego, mającej charakter zasady prawa pierwotnego. Jest to również zasada prawa publicznego, ze względu na to, że reguluje stosunki między jednostką a władzą publiczną, UE bądź państwem członkowskim¹⁷. Ponadto omawiana zasada jest bezpośrednio skuteczna, co oznacza, że jednostki mogą się powoływać na jej naruszenie zarówno przed sądami unijnymi, w kontekście działań instytucji unijnych, jak i sądami krajowymi – w sprawach wykazujących związek z prawem unijnym¹⁸.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że badanie, czy nie został naruszony zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, powinno obejmować odpowiedzi na trzy pytania, stanowiące o istocie sformułowanej zasady proporcjonalności. Są one następujące:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
- 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywateli?¹⁹.

Zdaniem A. Walaszek-Pyziół²⁰ realizacja zasady proporcjonalności uzależniona jest od spełnienia pięciu wymogów w chwili ograniczenia danego prawa. Są nimi:

- 1) cel w postaci dobra wspólnego, skonkretyzowanego w postaci celu publicznego,
- 2) ustanawianie odpowiednich nakazów, zakazów ograniczających swobodę decyzyjną beneficjentów tego prawa, które są środkami zapewniającymi realizację celu publicznego,
- 3) wymóg przydatności środka, dotyczący relacji pomiędzy ograniczeniem prawa (środek) a celem, który ma być osiągnięty w wyniku jego zastosowania,

¹⁷ A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, w: *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Kraków 2002, s. 97.

¹⁸ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 77.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., K 22/97, OTK 1997, z. 3-4, poz. 41; wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998, z. 3, poz. 31, s. 31.

²⁰ A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności...*, s. 15-17.

- 4) wymóg niezbędności, dotyczący treści nakazów lub zakazów, który polega na ograniczaniu w najmniej dotkliwy sposób, pozwalający na osiągnięcie zamierzonego celu,
- 5) zachowanie proporcjonalności *sensu stricto*, zgodnie z którą charakter celu powinien usprawiedliwiać ograniczenie.

Zasada proporcjonalności wynika z trzech reżimów prawnych: prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz prawa wewnętrznego państw członkowskich. Istotne znaczenie dla jej zastosowania ma strasburski system ochrony praw człowieka, oparty na Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zasada ta od początku odgrywała w nim kluczową rolę. Wpisana została w samą logikę praw podstawowych. Jest najdoskonalszym narzędziem godzenia przeciwstawnych praw, stanowi gwarancję ich poszanowania²¹.

W prawie unijnym stanowi ona jedną z głównych zasad. Obecna jest w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, właściwie od początku istnienia Wspólnoty. Przełomowe znaczenie dla jej statusu miało orzeczenie *Internationale Handelsgesellschaft*²², w którym zaliczona została do zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Analizowana zasada wynika przede wszystkim z art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską²³. Przepis ten, dotyczący podziału wykonywania kompetencji przez UE, statuuje zasadę kompetencji powierzonych, zasadę pomocniczości oraz zasadę proporcjonalności.

Jeżeli chodzi o polskie prawo krajowe, to jest to zasada konstytucyjna wywodząca się z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁴. W przepisie tym określono nieprzekraczalne granice ingerencji w wolności i prawa gwarantowane Konstytucją RP. Zgodnie z jego brzmieniem „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Z cytowanego przepisu

²¹ A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 65.

²² Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970), C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114. Szerzej na temat tego orzeczenia zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 68.

²³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r. (TEWG) wszedł w życie 1 stycznia 1958 r., na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 r. zmienił nazwę na Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), a na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. zmienił nazwę po raz drugi – na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

wynika nakaz osiągnięcia proporcji między skutkami pewnego zachowania się a jakimś przedmiotami, zjawiskami, wartościami (ewentualnie jest to nakaz wyznaczający konkretną metodę osiągnięcia proporcji między wymienionymi kategoriami)²⁵.

3. Ograniczenia korzystania z prawa własności ze względu na ochronę środowiska

W tej części opracowania zostaną przedstawione relacje, jakie zachodzą między prawem własności a zasadą proporcjonalności, ze szczególnym uwzględnieniem korelacji, które istnieją między prawem własności a ochroną środowiska na gruncie Konstytucji RP.

Prawo własności, pomimo dużego znaczenia dla współczesnego człowieka, nie jest traktowane jako prawo absolutne, podlega bowiem ograniczeniom. Ograniczenia te wprowadza zasada proporcjonalności. Nie mogą one jednak naruszać istoty tej własności. Zdaniem S. Rudnickiego „naruszenie istoty własności ma miejsce wtedy, gdy ograniczenia własności godzą w podstawowe uprawnienia właściciela w taki sposób, że uniemożliwiają mu korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią”²⁶. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego treść art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ogranicza się do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty własności). Artykuł 31 ust. 3 wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa (w tym prawa właściciela). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego – wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczenia praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji RP traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa²⁷.

²⁵ M. Szydło, *Zasada proporcjonalności*, s. 792.

²⁶ S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 32.

²⁷ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, z. 1, poz. 2. Zob. też K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1459.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje przesłanki upoważniające do ograniczania praw i wolności, normując, że może ono nastąpić tylko na podstawie ustawy i tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla osiągnięcia różnorodnych celów, w tym m.in. ochrony środowiska. Z powyższego wynika, że prawo własności może być ograniczone na podstawie jednego z czynników wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wydaje się, że współcześnie istotny wpływ na prawo własności mają względy środowiska i jego ochrony, ponieważ prawo własności pozostaje w nierozdzielalnym związku ze środowiskiem. Relacje zachodzące między badanymi zasadami można rozważać w kilku aspektach.

Po pierwsze, należyty stan środowiska jest interesem o charakterze publicznym powiązanym z takimi interesami, jak ochrona zdrowia czy porządku publicznego, a także z warunkami funkcjonowania rynku. Szczególny wpływ ma zasada zrównoważonego rozwoju, która równoważy trzy czynniki – społeczne, ekonomiczne i środowiskowe, dla obecnych i przyszłych pokoleń. Zasada ta jest istotna dla praw i wolności jednostki tym bardziej, że wiąże się z ochroną środowiska. Stąd prawidłowy stan środowiska jest niezbędny nie tylko dla jakości życia człowieka, lecz także dla właściwego przebiegu procesów ekonomicznych, gdyż zasoby środowiska, jak również powiązania między nimi i procesy zachodzące w środowisku mają bezpośrednie znaczenie dla procesów ekonomicznych. Zdaniem J. Sommera „stanowią one albo element procesów produkcyjnych w postaci surowców, albo też tworzą warunki, w których przebiegają procesy produkcyjne (powietrze, ziemia, woda jako odbiornik zanieczyszczeń)”²⁸.

Po drugie, przedmiotem prawa własności są rzeczy. Według art. 45 K.c.²⁹ „rzeczami [...] są tylko przedmioty materialne”. Z kolei art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska³⁰ pod pojęciem środowiska rozumie „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”. Z przywołanych regulacji wynika, że te same przedmioty mieszczą się w zakresie prawa cywilnego i prawa ochrony środowiska³¹. Poza tym związek ten mieści się we wspólnych celach prawa własności i ochrony środowiska.

²⁸ J. Sommer, *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 12.

²⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1237 z późn. zm.

³⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1946 z późn. zm.

³¹ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki...*, s. 274.

B. Rakoczy uważa, że „choć prawo własności jest prawem majątkowym, w którym na plan pierwszy wysuwa się jego ekonomiczny aspekt, to jednak trudno pominąć element ochronny wynikający z własności. Właściciel rzeczy, szczególnie nieruchomości, dbając o swój prywatnoprawny interes sam podejmie działania korzystane dla ochrony środowiska”³². Z kolei J. Rotko omawiając to zagadnienie, wskazuje, że wyróżnić możemy dwie płaszczyzny – współbrzmienie ochrony środowiska i ochrony własności oraz konfliktu pomiędzy ochroną środowiska a własnością służącą głównie interesom gospodarczym³³.

Po trzecie, relacja ta występuje na płaszczyźnie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, dotyczącej – jak wynika z powyższego – ograniczenia praw i wolności, w tym także prawa własności. Jednym z czynników ograniczenia jest właśnie ochrona środowiska. Należy sformułować w tym miejscu wniosek, że własność może być ograniczona ze względu na środowisko i jego ochronę³⁴. Przepisy z zakresu ochrony środowiska prowadzą do ograniczeń w korzystaniu z prawa własności bądź też rzutują na wolność działalności gospodarczej bezpośrednio wiążącej się z tym prawem. Podkreślenia wymaga, że ograniczenia prawa własności w związku z ochroną środowiska mają niejednakowy wpływ na to prawo, z uwagi na to, że standardy ochrony środowiska mają zmienny charakter i różnie oddziałują na życie i zdrowie człowieka. Z przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia prawa własności ze względu na ochronę środowiska mogą być wprowadzone tylko wówczas, gdy jest to niezbędne w demokratycznym państwie. Oznacza to, że środowisko i jego ochrona nie zawsze będą przesłankami ograniczającymi prawo własności. Będą one wstrzymywały to prawo tylko wtedy, gdy będą wprowadzone zgodnie z zasadami państwa prawnego.

Po czwarte, prawo własności ma wyższą rangę konstytucyjną niż ochrona środowiska. Pierwsze zagadnienie traktowane jest przez ustrojodawcę jako jedno z naczelných praw obywatelskich, z kolei ochrona środowiska jest wartością chronioną w postaci państwa i obywateli³⁵. Własność rodzi skutki prawne bezpośrednio w oparciu o konstytucję, a jej ograniczenia mogą być określone przez ustawy w ramach uregulowanych w konstytucji. Obowiązki państwa i obywateli w zakresie ochrony środowiska wynikają natomiast z ustaw, które bliżej określają ich prawa i obowiązki. W większości będą to unormowania o charakterze administracyjnoprawnym. Poza tym przepisy środowiskowe, jako regulacje ograniczające prawo

³² Tamże, s. 275.

³³ J. Rotko, *Ograniczenia własności w prawie emisyjnym...*, s. 127.

³⁴ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki...*, s. 275.

³⁵ J. Sommer, *Prawo własności a ochrona środowiska...*, s. 19.

własności, wiążą się z zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa.

Po piąte, własność i ochrona środowiska traktowane są przez ustawodawcę konstytucyjnego jako funkcje państwa. Kwestie te reguluje art. 5 Konstytucji RP. Wzmiankowany przepis wymienia funkcje państwa, wspominając *expressis verbis* o ochronie środowiska, a o prawie własności *in genere*, poprzez użycie zwrotu „zapewnienie realizacji praw i wolności człowieka”. Własność jest wymieniona *expressis verbis* dopiero w dalszych przepisach I rozdziału Konstytucji RP, tj. w art. 20, 21 i 22.

Uwagi końcowe

Konstatując, należy wskazać, że relacje konstytucyjne między prawem własności a zasadą proporcjonalności, przede wszystkim w związku z wymaganiami ochrony środowiska, są niezwykle zawiłe i zróżnicowane. Ustrojodawca poświęca wiele miejsca wzmiankowanym korelacjom. Prawo własności nie jest prawem absolutnym. Doznaje ograniczeń, i to już na gruncie konstytucyjnym. Zgodnie z zasadą proporcjonalności stopień intensywności ochrony zapewnianej przez ustawodawcę wartościom kolidującym z prawem własności powinien pozostawać w odpowiedniej proporcji do stopnia ingerencji w te wolności. Istnieją zatem pewne granice, które nie mogą zostać przez ustawodawcę przekroczone.

Jednym z warunków hamujących prawo własności jest ochrona środowiska, o której wspomina zasada proporcjonalności. Należy jednak pamiętać, że wpływ środowiska i jego ochrony na własność jest ogromny, ale nie jest jednakowy i zależy od wielu czynników. Z pewnością własność powinna zawsze być realizowana zgodnie z potrzebami środowiska i z poszanowaniem zasad demokratycznego państwa prawnego. Niejednokrotnie wymagania ochrony środowiska będą miały przełożenie na wartość mienia. A to może stać się powodem konfliktu pomiędzy interesami właściciela a interesem publicznym, jakim jest ochrona środowiska. Wypada wyraźnie podkreślić, że zachodzące konflikty między potrzebami wynikającymi z korzystania ze środowiska a ochroną praw i wolności człowieka (w tym prawa własności) są jednym z kluczowych zagadnień współczesnego ustawodawstwa. Człowiek ma obowiązek dbać o stan środowiska. Jest to również obowiązek konstytucyjny państwa.

Bibliografia

- Banasieński C., 5.2.3. *Gwarancja własności*, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369544786/21/gronkiewicz-waltz-hanna-red-wierzbowski-marek-red-prawo-gospodarcze-aspekty-publicznoprawne?keyword=%22art%2021%20Konstytucji%20%20RP%22&cm=STOP> [dostęp: 19.12.2023 r.].
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008.
- Bojke J., *Rola zasady proporcjonalności w wykładni przepisów prawa karnego materialnego*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2015, nr 1.
- De Witte B., *The Role of Institutional Principles in the Judicial Development of the European Union Legal Order*, w: *The Europeanisation of Law: the Legal Effects of European Integration*, red. F. Snyder, Oxford 2000.
- Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, Państwo i Prawo 2015, z. 6.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
- Krzywoń A., *Konstytucyjna zasada proporcjonalności a ustroj samorządu terytorialnego – rozważania na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 14/11*, Przegląd Legislacyjny 2013, nr 2.
- Łabno A., *Istota zasady proporcjonalności*, w: *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, red. T. Dukiet-Nagórska, Warszawa 2010.
- Łętowska E., *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 r.*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, red. E. Giszter, Katowice 1992.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności jako podstawa oceny legalności ograniczeń swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Toruń 2020.
- Nakielska I., *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002.
- Pracka M., *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, Studia Iuridica Toruniensia 2020, t. 37.
- Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, [https://sip.lex.pl/#/monograph/369544786/175/gronkiewicz-waltz-hanna-red-wierzbowski-marek-red-prawo-gospodarcze-aspekty-publicznoprawne?keyword=Gronkiewicz-Waltz%20Hanna%20\(red.\),%20Wierzbowski%20Marek%20\(red.\),%20Prawo%20gospodarcze.%20Aspekty%20publicznoprawne&cm=SFIRST](https://sip.lex.pl/#/monograph/369544786/175/gronkiewicz-waltz-hanna-red-wierzbowski-marek-red-prawo-gospodarcze-aspekty-publicznoprawne?keyword=Gronkiewicz-Waltz%20Hanna%20(red.),%20Wierzbowski%20Marek%20(red.),%20Prawo%20gospodarcze.%20Aspekty%20publicznoprawne&cm=SFIRST) [dostęp: 4.01.2024 r.].
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rotko J., *Ograniczenia własności w prawie emisyjnym na tle pozwoleń na wprowadzanie przez przedsiębiorstwa zanieczyszczeń do środowiska*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.

- Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. 6, Warszawa 2005.
- Słownik języka polskiego*, t. 2. L-P, red. M. Szymczak, Warszawa 1998.
- Sommer J., *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
- Szydło M., *Zasada proporcjonalności*, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wałaszek-Pyziół A., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, nr 1.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Wróbel A., *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, w: *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Kraków 2002.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.