

2. Ograniczenia własności w polskim prawie konstytucyjnym

2.1. Uwagi wstępne

W rozdziale drugim prezentowanej pracy przedstawione zostanie zagadnienie ograniczeń własności w polskim prawie konstytucyjnym. W tym celu zasadne wydaje się ukazanie ogólnego tła i założeń ograniczeń własności w polskim prawie konstytucyjnym oraz kompleksowe przeanalizowanie istniejących regulacji konstytucyjnych odnoszących się do tego zagadnienia.

Na wstępie warto zaznaczyć, że kluczowym przepisem odnoszącym się do zagadnienia ograniczeń własności jest art. 64 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 roku. To właśnie ten przepis będzie stanowił punkt wyjścia przy przedstawianiu regulacji konstytucyjnych dotyczących ograniczeń własności.

Należy już w tym miejscu zauważyć, że własność z art. 64 Konstytucji została przez ustrojodawcę ujęta – jak już w tej pracy stwierdzono – z punktu widzenia prawa podmiotowego do własności, wobec czego rozważania poświęcone ograniczeniom własności w polskim prawie konstytucyjnym będą w istocie sprowadzały się do przedstawienia ograniczeń wynikających z Konstytucji prawa do własności. Rozważania dotyczące ograniczeń własności w polskim prawie konstytucyjnym będą zarazem odnosiły się do ograniczeń własności prywatnej, czyli do ograniczeń tej z form własności, która przysługuje piastunom prawa do własności z art. 64³⁰⁸.

Analizując zagadnienie ograniczeń własności funkcjonujących na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego, nie można jednak – co należy już w tym miejscu podkreślić – ograniczać się tylko do regulacji wynikającej z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Konieczne będzie bowiem zwrócenie uwagi także na art. 31 ust. 3 polskiej ustawy zasadniczej, czyli na przepis

³⁰⁸ Zob. rozważania na temat własności prywatnej w poprzednim rozdziale tej pracy.

stanowiący ogólną regulację w przedmiocie ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.

W kontekście przywołanego w temacie tego rozdziału zagadnienia zasadne wydaje się równocześnie rozważenie relacji do siebie obu przywołanych powyżej przepisów (art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Aby kompleksowo przedstawić zagadnienie ograniczeń własności w polskim prawie konstytucyjnym, celowe będzie ponadto w mojej ocenie przedstawienie art. 21 ust. 2 oraz art. 46 Konstytucji w ich relacji do przepisów statuujących ograniczenia własności.

Abstrahując od wskazywania regulacji, które będą przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale, zasadne wydaje się w moim przekonaniu poczynienie w tym momencie spostrzeżenia, że na podstawie zaprezentowanych przepisów zostanie przedstawiony w dalszej części niniejszej pracy sposób podejścia polskiego ustrojodawcy do kwestii ograniczeń własności. Równocześnie rozważania na temat wspomnianych regulacji będą miały na celu wykazanie, w jaki sposób – w aktualnie obowiązującym stanie prawnym – własność może zostać ograniczona.

2.2. Ogólne tło i założenia ograniczeń własności w polskim prawie konstytucyjnym

Przedstawiając ogólne tło ograniczeń własności w polskim prawie konstytucyjnym i wskazując założenia, na jakich opiera się konstytucyjna konstrukcja tych ograniczeń, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że własność z Konstytucji RP, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych³⁰⁹, nie może być traktowana jako *ius infinitum*³¹⁰. Może ona tym samym podlegać ograniczeniom³¹¹.

Mając to na uwadze, trzeba równocześnie podkreślić, że taki sposób ujęcia własności jako prawa podlegającego ograniczeniom nie jest

³⁰⁹ Słuszności tej tezy dowodzić mogą poczynione wcześniej w tej pracy rozważania poświadczone pojęciu własności z art. 64 Konstytucji RP.

³¹⁰ W analogiczny sposób własność – jako prawo podlegające ograniczeniom – została także ujęta w prawie konstytucyjnym wielu innych współczesnych państw (między innymi we Francji). Również regulacje wynikające z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a ściślej z Protokołu dodatkowego nr 1 (art. 1) oraz z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 17) nie traktują własności jako *ius infinitum*.

³¹¹ Por. L. Garlicki, uwaga 15 do art. 64 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. III, s. 17.

przypadkowy. Pojmowanie własności jako prawa absolutnego do rzeczy – niepodlegającego żadnym ograniczeniom – prowadziłoby bowiem w wielu wypadkach do naruszenia praw innych podmiotów i mogłoby obrócić się także przeciwko samym właścicielom rzeczy. Stąd też, jak się wskazuje, aprobatę w nauce prawa oraz odzwierciedlenie w przepisach prawa – w tym w przepisach konstytucyjnych – zaczęły znajdować regulacje przewidujące pewne ograniczenia w korzystaniu z rzeczy własnej³¹². W świetle powyższego również i własność z polskiej Konstytucji z 1997 roku została przez ustrojodawcę ujęta jako prawo, które może zostać w pewien sposób ograniczone.

Ujęcie własności w Konstytucji RP jako prawa podlegającego ograniczeniom implikuje tym samym tezę, że i konstytucyjna ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Co więcej, ochrona w przypadku własności jest tym bardziej osłabiona, że jest to prawo ekonomiczne, a zatem – już z założenia – podlegające słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne³¹³.

Pamiętać przy tym jednak równocześnie należy, że muszą być dochowane konstytucyjne ramy, w jakich własność może zostać ograniczona³¹⁴.

Trzeba dodać, że możliwość ograniczenia własności i wskazanie konstytucyjnych ram tych ograniczeń wynika przede wszystkim z art. 64 ust. 3 Konstytucji z 1997 roku, który normuje ograniczenia prawa podmiotowego do własności³¹⁵ poprzez wskazanie przesłanek dopuszczalności ograniczeń tego prawa. Można poczynić konstatację, że wspomniany przepis pełni podwójną rolę, gdyż po pierwsze stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń tego prawa podmiotowego, a zarazem zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczeń stanowić mogą formalne i materialne kryterium kontroli dla dokonywanych przez prawodawcę ograniczeń³¹⁶.

³¹² Por. pogląd na ten temat wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 25 maja 1999 roku (sygn. SK 9/98).

³¹³ Por. L. Garlicki, uwaga 15 do art. 64 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. III, s. 17.

³¹⁴ Por. M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka...*, s. 158.

³¹⁵ Por. L. Garlicki, uwaga 16 do art. 64 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. III, s. 18.

³¹⁶ Por. *ibidem*. Por. także L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 108; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 176. Zob. także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 roku (sygn. K 13/98) oraz z 25 maja 1999 roku (sygn. SK 9/98).

Dopuszczalność ograniczeń prawa do własności nie może jednak być rozpatrywana tylko z perspektywy art. 64 ust. 3 polskiej ustawy zasadniczej. Musi być ona także oceniana z punktu widzenia ogólnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności z art. 31 ust. 3 Konstytucji³¹⁷. Jak już wspomniano, relacja względem siebie obu wspomnianych przepisów w kontekście ograniczeń prawa do własności zostanie przedstawiona w dalszej części rozważań w tym rozdziale.

Już w tym miejscu trzeba z kolei zwrócić uwagę, iż postawiona teza – zakładająca, że ograniczenia własności muszą być rozpatrywane zarówno z perspektywy art. 64 ust. 3, jak i z punktu widzenia art. 31 ust. 3 – znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dowodzić tego mogą choćby orzeczenia Trybunału o sygnaturach: P 2/98, K 13/98, K 14/99. W orzeczeniu z 21 marca 2000 roku (sygn. K 14/99) Trybunał stwierdził, że „[...] ograniczenie prawa własności może nastąpić [...] przy zachowaniu wymogów wyraźnie określonych w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji [...]”. W podobnym tonie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 12 stycznia 1999 roku (sygn. P 2/98), w którym skonstatował, iż: „[...] ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził zarazem, że: „[...] odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji”³¹⁸.

Dowodząc zasadności zastosowania regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w odniesieniu do prawa do własności i jego ograniczeń, w tym samym orzeczeniu Trybunał postawił równocześnie tezę, iż: „Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miej-

³¹⁷ Por. M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka...*, s. 158.

³¹⁸ W ten sam sposób Trybunał wypowiedział się także w orzeczeniu z 11 maja 1999 roku (sygn. K 13/98) oraz w orzeczeniu z 25 maja 1999 roku (sygn. SK 9/98).

scem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej («Zasady ogólne») [a zatem przepis ten ma zastosowanie również do ujętego w dalszej części rozdziału II prawa do własności – przyp. M.P.], jak i funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. [Funkcja ta – przyp. M.P.] [...] sprowadza się [...] do zakreslenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki”. W tej sferze gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności znajduje się niewątpliwie – jak należy tutaj podkreślić – również prawo do własności.

W przedstawionym orzeczeniu Trybunał zauważył zarazem, że: „Również analiza materiałów źródłowych [...], odzwierciedlających tok prac nad projektem Konstytucji, wskazuje, iż zamieszczeniu art. 31 ust. 3 w [...] tekście [Konstytucji RP – przyp. M.P.] nie towarzyszyło dążenie do takiego ukształtowania jego roli, która sprowadzałaby się [tylko – przyp. M.P.] do «uzupełnienia» tych postanowień konstytucyjnych, w których nie zawarto szczegółowych unormowań dotyczących ograniczania praw i wolności jednostki, czego konsekwencją byłoby wyłączenie zastosowania tego przepisu w sytuacjach, gdy konkretne klauzule odmiennie normują problem ograniczeń [co ma miejsce w przypadku prawa do własności – przyp. M.P.]”. W konsekwencji należy uznać, że art. 31 ust. 3 ma zastosowanie również w przypadku takiego prawa jak własność, wobec którego konkretne klauzule odmiennie normują problem ograniczeń³¹⁹.

2.3. Przestanki dopuszczalności ograniczeń prawa do własności z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP

2.3.1. Informacje ogólne

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji z 1997 roku – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 25 maja 1999 roku (sygn. SK 9/98) – „wyraża w sposób jednoznaczny konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności”. Odnosząc się do tego przepisu, w orze-

³¹⁹ W odniesieniu do prawa do własności klauzulą taką, co nie powinno budzić wątpliwości już choćby w kontekście dotychczasowych rozważań, jest art. 64 ust. 3 Konstytucji.

czeniu z 12 stycznia 2000 roku (sygn. P 11/98) Trybunał stwierdził ponadto, że: „[...] art. 64 ust. 3 trzeba przypisywać szczególną rolę w interpretacji prawa własności (i granic jego ochrony) [...]”.

Jak już zostało wspomniane, art. 64 ust. 3 wskazuje przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa podmiotowego do własności. Podkreślić zarazem po raz kolejny należy, że nie są to jedyne przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa do własności przewidziane na gruncie Konstytucji RP, gdyż dopuszczalność ograniczeń tego prawa podmiotowego wynika także z ogólnego katalogu przesłanek z art. 31 ust. 3 polskiej ustawy zasadniczej.

Zwraca uwagę okoliczność, że określenie przesłanek dopuszczalności ograniczeń prawa do własności, zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji, nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to sprowadza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreszenia maksymalnej granicy ingerencji prawodawcy w prawo do własności (zakaz naruszania istoty prawa własności)³²⁰.

Należy tym samym zauważyć, że „[...] art. 64 ust. 3 nie ustanawia żadnych materialnych przesłanek ograniczania prawa własności”³²¹. Rozważając przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa do własności z art. 64 ust. 3, nie można zatem uznać, że uprawnione jest posługiwanie się w stosunku do którejś z przesłanek wynikających z omawianego przepisu sformułowaniem „przesłanka materialna”. Co zarazem istotne, posługiwanie się w tym kontekście określeniem „przesłanki materialnej” nie znajduje żadnego uzasadnienia w poglądach doktrynalnych, czego dowodzić może przedstawione stanowisko wyrażone w tej kwestii przez Leszka Garlickiego. Także Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie określa żadnej z przesłanek dopuszczalności ograniczeń prawa do własności z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP mianem „przesłanki materialnej”.

Dzięki przywołanym przesłankom z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP zostało jednak ustanowione – jak już podkreślono w poprzednim pod-

³²⁰ Zob. pogląd na ten temat wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 12 stycznia 1999 roku (sygn. P 2/98) oraz w orzeczeniu z 11 maja 1999 roku (sygn. K 13/98). Por. także B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 391.

³²¹ L. Garlicki, uwaga 16 do art. 64 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. III, s. 18.

rozdziale – formalne i materialne kryterium kontroli dla wprowadzanych przez prawodawcę ograniczeń prawa do własności, co potwierdzać mogą poglądy wyrażane w tym zakresie przez doktrynę i orzecznictwo³²². Mając na uwadze fakt ustanowienia na gruncie art. 64 ust. 3 Konstytucji z 1997 roku kryterium kontroli dla wprowadzanych przez prawodawcę ograniczeń prawa do własności, można zarazem poczynić w tym kontekście także spostrzeżenie, że w konsekwencji artykuł ten legitymizuje ustawodawcze ograniczenia tego prawa podmiotowego³²³.

Rozważając przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa do własności z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że przesłanki te dotyczą ochrony przed naruszeniami tego prawa podmiotowego do własności, które w danym momencie przysługuje stosownemu podmiotowi. Wspomniane przesłanki nie ograniczają natomiast możliwości bycia w przyszłości podmiotem gwarancji własności z art. 64 polskiej ustawy zasadniczej. Teza ta znajduje swoje bezpośrednie potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2000 roku (sygn. K 14/99). Trybunał skonstatował w tym orzeczeniu, że „[...] przepis [art. 64 ust. 3 – przyp. M.P.] dotyczy ochrony przed naruszeniami prawa własności już przysługującego określonemu podmiotowi, a nie [...] [stanowi ograniczenia – przyp. M.P.] możliwości stania się właścicielem”.

Abstrahując od powyższego, przy omawianiu regulacji wynikającej z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP trzeba zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną kwestię, która okazuje się tym bardziej warta odnotowania, jeśli weźmie się pod uwagę przedstawione w rozdziale pierwszym prezentowanej pracy rozważania poświęcone sposobowi uregulowania własności w art. 64 Konstytucji RP. Mianowicie trzeba zauważyć, że przepis art. 64 ust. 3 – w odróżnieniu od przepisów art. 64 ust. 1 i 2 – odnosi się tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych³²⁴. Tym samym wynikające z omawianego przepisu

³²² Por. *ibidem*. Por. także L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 108; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 176; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 390. Zob. także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 roku (sygn. K 13/98) oraz z 25 maja 1999 roku (sygn. SK 9/98).

³²³ Por. L. Garlicki, uwaga 16 do art. 64 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. III, s. 18.

³²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 390. Zob. także pogląd na ten temat wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z 12 stycznia 1999 roku (sygn. P 2/98) oraz z 12 stycznia 2000 roku (sygn. P 11/98).

przesłanki dopuszczalności ograniczeń należy odnosić tylko do prawa podmiotowego do własności, a nie znajdują one swojego zastosowania do wynikających z art. 64 innych praw majątkowych³²⁵.

2.3.2. Wymóg zachowania formy ustawy

Stosownie od poglądu wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 13 listopada 2012 roku (sygn. II OPS 2/12), trzeba zwrócić w tym momencie rozważań uwagę, że „[...] źródłem ograniczenia wolności lub prawa – a w szczególności [...] własności – może być tylko jednoznaczna decyzja parlamentu, odzwierciedlona w przepisie prawnym. Źródłem ograniczenia nie może być [...] decyzja sądu czy innego organu stosującego prawo”. Ze względu na ten pogląd orzeczniczy zasadne jest poczynienie w tym miejscu spostrzeżenia, że ograniczenie własności może nastąpić tylko przez uchwaloną przez parlament ustawę.

W kontekście prowadzonych rozważań jest zarazem istotne, że wymóg zachowania formy ustawy przy wprowadzaniu ograniczeń własności znajduje swoje bezpośrednie potwierdzenie w treści Konstytucji RP. Świadczy o tym brzmienie art. 64 ust. 3 aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej.

Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 64 ust. 3 Konstytucji z 1997 roku „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy”. Jak już zostało w tym podrozdziale stwierdzone, wymóg zachowania formy ustawy stanowi przesłankę formalną dopuszczalności ograniczeń prawa do własności wynikającą z treści art. 64 ust. 3 Konstytucji RP³²⁶. Z przesłanki tej, jak można wskazać, wynikają zarazem dwie podstawowe konsekwencje.

Jedna z tych konsekwencji sprowadza się do tego, że niedopuszczalne jest ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia prawa do własności bez podstawy ustawowej. Nie można zatem dokonywać ograniczenia tego prawa w drodze samoistnego uregulowania o podustawowym cha-

³²⁵ Dopuszczalność ograniczeń innych praw majątkowych wynika tym samym tylko z regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

³²⁶ Wymóg zachowania formy ustawy wynika również z ogólnej regulacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (odnoszącej się do wszystkich konstytucyjnych praw i wolności), która będzie przedmiotem dalszych rozważań w tej pracy.

rakterze³²⁷. Wskazane stanowisko znajduje swoje wyraźne potwierdzenie w orzecznictwie. Dał temu wyraz między innymi Sąd Najwyższy w uchwale z 3 grudnia 1998 roku (sygn. III CZP 38/98).

Druga ze wspomnianych konsekwencji omawianej przesłanki wiąże się z koniecznością takiego rozwinięcia tej podstawy ustawowej, by czyniła zadość wymaganiu dostatecznej „określoności”³²⁸. Warto zwrócić uwagę, że wspomniany tutaj wymóg został sprecyzowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 21 marca 2001 roku (sygn. K 24/00) Trybunał poczynił następującą konstatację: „Z [...] zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny [a zatem także ten dotyczący ograniczeń prawa do własności – przyp. M.P.] winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego [...]”.

W nawiązaniu do omawianej przesłanki formalnej dopuszczalności ograniczeń własności należy zwrócić równocześnie uwagę, że istnienie takiej przesłanki nie oznacza – pomimo wszystko – zakazu ustawodawcy co do upoważniania organów władzy wykonawczej do normowania szczegółów ograniczeń własności w drodze rozporządzenia. Zawsze jednak wymaga się, by ustawa „samodzielnie określała wszystkie podstawowe elementy ograniczenia [prawa do własności – przyp. M.P.], tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć konkretny zakres (kontur) tego ograniczenia”³²⁹.

Mając na uwadze wcześniejsze rozważania odnoszące się do przesłanki wymogu zachowania formy ustawy, można tym samym stwierdzić, iż art. 64 ust. 3 wskazuje nie tylko powinność wydania ustawy, ale także określa w pewnej mierze przedmiot i kierunek regulacji ustawowej³³⁰.

³²⁷ Por. L. Garlicki, uwaga 17 do art. 64 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. III, s. 19.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ Zob. odnoszący się do omawianego zagadnienia pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 12 stycznia 2000 roku (sygn. P 11/98). Zob. także nawiązujące do tej kwestii poglądy wyrażone w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2000 roku (sygn. P 10/99) oraz z 3 lipca 2001 roku (sygn. K 3/01). Por. także L. Garlicki, uwaga 17 do art. 64 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. III, s. 19.

³³⁰ J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 41.

W odniesieniu do omawianej przesłanki warto w mojej ocenie poczynić jeszcze jedno spostrzeżenie. Mianowicie trzeba zauważyć, że w ramach przesłanki wymogu zachowania formy ustawy przy wprowadzaniu ograniczeń prawa do własności – podobnie zresztą jak i w przypadku analogicznej przesłanki odnoszącej się do innych praw i wolności³³¹ – można wyróżnić dwie płaszczyzny: prawną i polityczną. W płaszczyźnie prawnej wymóg zachowania formy ustawy wiąże się z ogólną zasadą, że tylko w drodze ustawy (lub z jej upoważnienia) można ustanawiać przepisy prawa powszechnie obowiązującego, i z zasadą tak zwanej wyłączności ustawy dla regulowania sytuacji prawnej jednostki w państwie (czyli sytuacji prawnej, na którą składa się także przysługujące jednostce prawo do własności). W płaszczyźnie politycznej z kolei wymóg zachowania formy ustawy oznacza, że ograniczenia³³² muszą być ustanawiane przez parlament, a więc ciało, które obraduje w sposób publiczny i które poprzez procedury wyborcze odpowiedzialne jest przed elektoratem³³³.

2.3.3. Zakaz naruszania istoty prawa do własności

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji RP – obok wymogu zachowania formy ustawy – określa także drugą przesłankę dopuszczalności ograniczeń prawa do własności. Przesłanka ta wiąże się z tym, że ograniczenie własności jest dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza „istoty” tego prawa³³⁴.

Rozważając zakaz naruszania istoty prawa do własności, trzeba w pierwszej kolejności wspomnieć o koncepcji „istoty praw i wolności” w polskim prawie konstytucyjnym. Posłuży to za punkt wyjścia do ukazania istoty prawa do własności z art. 64 Konstytucji RP i zagadnienia zakazu jej ograniczania.

W odniesieniu do koncepcji „istoty praw i wolności” z polskiego prawa konstytucyjnego należy zwrócić uwagę, iż opiera się ona na założe-

³³¹ Por. przesłankę wymogu zachowania formy ustawy z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i dalsze rozważania na temat tej regulacji poczynione w tym rozdziale.

³³² W przypadku przesłanki wskazującej na wymóg zachowania formy ustawy z art. 64 ust. 3 chodzi oczywiście o ograniczenia prawa do własności.

³³³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 97.

³³⁴ Warto już w tym miejscu zauważyć, że w tym zakresie art. 64 ust. 3 Konstytucji pokrywa się z ogólniejszą zasadą z art. 31 ust. 3, która będzie przedmiotem dalszych rozważań.