

Rozdział 1. Własność nieruchomości i jej ograniczanie poprzez przepisy Prawa ochrony środowiska w sąsiedztwie lotnisk

1.1. Istota i granice prawa własności

Własność to jedno z najbardziej podstawowych pojęć zarówno dla nauki prawa, jak i dla nauki ekonomii, którego kształt i znaczenie zależy od przyjętego w danym państwie ustroju społeczno-gospodarczego. Warto odwołać się do wypowiedzi *I. Kanta*, który wskazywał, że trudno jest pojąć genezę prawa własności (*Der Anfang des Eigentums ist schwer zu begreifen*) oraz podkreślał, iż bez własności nie można wyobrazić sobie istnienia jakiegokolwiek systemu prawa¹. Własność niewątpliwie pełni funkcję porządkującą, pozwalającą na utrzymanie równowagi i spokoju społecznego, ale istotna jest jej funkcja ekonomiczna. Własność motywuje bowiem do dbałości o mienie, o jego produktywność. Ponadto, zapewnia właścicielowi niezależność i pozwala akumulować majątek, co zabezpiecza przez marnotrawstwem i wpływa na bezpieczeństwo przyszłych pokoleń². Wymiar ekonomiczny własności zmienia się wraz ze zmianami stosunków społecznych i gospodarczych, przy czym zmiany te są z jednej strony skutkiem, a z drugiej strony przyczyną zmian stosownych regulacji prawnych. Wraz z rozwojem systemów prawnych, własność stawała się szczególnym prawem majątkowym, którego kształt zarówno wpływał, jak i wynikał z istniejącego ładu społeczno-gospodarczego państwa. Własność jest bowiem kategorią historyczną, której treść i kształt są ściśle związane z ustrojem społeczno-gospodarczym

¹ Zob. szerzej *S. Byrd, J. Hruschka*, The Natural Law Duty to Recognize Private Property Ownership: Kant's Theory of Property in His Doctrine of Right, *University of Toronto Law Journal* 2006, Nr 56, s. 218.

² *C. Kosikowski*, Zasada ochrony własności, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 228.

państwa. Podlega ona różnorodnym przemianom, które z jednej strony są uwarunkowane, a z drugiej, warunkują, kształt stosunków społeczno-ekonomicznych³.

Historia Polski, zwłaszcza XX w., jest dowodem na to jak dalece przyjęty model własności, zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości, jest powiązany z określoną koncepcją polityczną i ustrojową państwa. Przed transformacją ustrojową Polski z lat 1989/90 wyróżniano dwa typy własności, których przedmiotem były środki produkcji, a mianowicie własność społeczną oraz własność indywidualną. Własność społeczna była albo własnością ogólnonarodową (państwową), własnością spółdzielczą lub własnością innych organizacji społecznych ludu pracującego. Własność indywidualna była własnością drobnotowarową lub własnością kapitalistyczną, w zależności od tego, czy produkcja oparta była na pracy własnej, czy najemnej. Własność osobista dotyczyła uzyskiwanych dzięki środkom produkcji, przedmiotów spożycia (konsumpcyjnych), przy czym ustawodawca zaliczał do tej własności także własność np. domów jednorodzinnych, pojazdów mechanicznych, drobnych środków produkcji (zob. nieobowiązujące już: art. 132 i 133 KC). Najintensywniejszą ochroną objęto własność państwową, choć szczególną ochronę przyznawano też własności spółdzielczej. Własność indywidualna środków produkcji miała zaś docelowo zostać zlikwidowana⁴.

Po przywróceniu w Polsce ustroju demokratycznego oraz gospodarki rynkowej zniesiono funkcjonujący w PRL podział własności na typy i formy. Już w początkowym okresie dostosowywania polskiego systemu prawnego do wymogów gospodarki rynkowej było oczywiste, że nie jest możliwe dalsze, instytucjonalne wyodrębnianie własności społecznej, indywidualnej i osobistej, ponieważ przyjęto model, w którym każda postać własności jest chroniona w takim samym stopniu⁵. Jednak wadą socjalistycznego systemu prawnego nie był sam fakt różnicowania własności, ale pojmowanie jej wyłącznie w kategoriach ideologii politycznej, oderwanej od rzeczywistości

³ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 44.

⁴ Zob. szerzej Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 27 i nast.; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 14 i nast.; J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 44.

⁵ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 54.

ekonomicznej oraz od faktycznych zjawisk gospodarczych i stanu gospodarki kraju⁶. Obecnie, w Konstytucji RP z 1997 r. zrezygnowano z dokonywania podziału na typy i formy własności, a co za tym idzie, odstąpiono od różnicowania intensywności ochrony własności w zależności od podmiotu prawa i formy własności. Nie ma zatem obecnie podstaw, aby określone przejawy własności chronić lepiej niż inne, gdyż wszelka własność zasługuje na równie intensywną ochronę⁷.

Powyższe nie oznacza jednak, że własność nie jest zróżnicowana pod względem funkcjonalnym, przedmiotowym i podmiotowym. Nie ma potrzeby, ani też nie jest celowe opisywanie własności wyłącznie jako kategorii abstrakcyjnej, bez powiązania jej z określonymi podmiotami, przedmiotami, funkcjami. Przeciwnie, dostrzeganie różnych „odmian” własności pozwala na precyzyjne opisanie jej treści oraz funkcjonujących w określonym państwie stosunków społeczno-gospodarczych. Należy zgodzić się ze stanowiskiem *E. Gniewka*, że widoczne jest rozwarstwienie (czy też, jak to ujmował *W. Pańko* – dekompozycja)⁸ prawa własności występujące w oparciu o kryteria przedmiotowe (własność rolnicza, górnicza, nieruchomości zurbanizowanych) lub podmiotowe (własność państwowa, samorządowa, prywatna, itp.). W konsekwencji typowe lub potencjalne uprawnienia właściciela nawet w świetle klasycznej triady jego uprawnień są zróżnicowane i mogą kształtować się odmiennie w zależności od podmiotu i przedmiotu prawa własności⁹. Jest to szczególnie widoczne, gdy porówna się własność nieruchomości i rzeczy ruchomych, a w obrębie własności nieruchomości wyróżni się nieruchomości zabytkowe, rolne, leśne, zurbanizowane, niezurbanizowane, zlokalizowane w szczególnych miejscach (np. obszarach specjalnych¹⁰). Własność nieruchomości, zwłaszcza gdy ma ona szczególny charakter

⁶ *M. Bednarek*, Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994, s. 96.

⁷ Zob. w szczególności wyr. TK z 21.3.2000 r., K 14/99, Z.U. 2000/2/61, w którym Trybunał podkreślił, że na gruncie Konstytucji RP istnieje jednolite rozumienie pojęcia „własność” używanego w art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 165 ust. 1, jak też zasada równej ochrony własności bez względu na jej podmiot.

⁸ *W. Pańko*, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 97 i nast.

⁹ *E. Gniewek*, Prawo rzeczowe, Warszawa 2016, s. 71.

¹⁰ *M. Romańska-Ścisiel*, Ewolucja instytucji prawnej strefy ochronnej w prawie ochrony środowiska, *Studia Iuridica Lublinensia* 2004, Nr 4, s. 215 i nast.

lub lokalizację, ujawnia zróżnicowanie prawa własności w odniesieniu do jej treści i uprawnień właściciela.

Prawo własności jest niewątpliwie najmocniejszym i najszerszym prawem określającym relacje podmiotu do przedmiotu i powinno być rozumiane w sposób jednolity w obrębie całego prawa, bez względu na to o jaki sektor w gospodarce chodzi¹¹. Można przyjąć, że własność jako najpełniejsze (choć nie nieograniczone), skuteczne *erga omnes* prawo do władania rzeczą, z którego można „wycinać” inne, pochodne prawa rzeczowe, jest tylko jedno¹². Jest to prawo podstawowe w tym sensie, że z niego wywodzą się słabsze prawa i rozwijają się różne kategorie prawne¹³, a co za tym idzie, większość instytucji prawa cywilnego jest w sposób mniej lub bardziej bezpośredni związana z własnością, która jest ważną kategorią także w obrębie innych gałęzi prawa¹⁴.

Własność jako prawna forma aropriacji jest więc pierwotna w stosunku do innych form władania rzeczami, które z niej się wywodzą. Jest ona zatem najprostszą, najszerzą i najbardziej bezpośrednią prawną formą władania rzeczą¹⁵. Właściciel to podmiot, któremu przysługuje najpełniejszy z prawnie możliwych zestawów uprawnień do rzeczy. Mogą być one uszczuplane lub wyłączane przez przepisy prawa, ale ze względu na elastyczność prawa własności, usunięcie z systemu prawa określonego ograniczenia powoduje, że prawo własności odzyskuje swój kształt sprzed wprowadzenia ograniczeń¹⁶. W tym rozumieniu własność funkcjonuje w świadomości członków społeczeństwa, którzy pojmują ją intuicyjnie, bez konieczności odwoływania się do definicji doktrynalnych czy też ustawowych¹⁷.

Obecnie treść prawa własności została określona w art. 140 KC, zgodnie z którym, w granicach określonych przez ustawy i zasady

¹¹ W.J. Katner, Mienie komunalne jako podstawa działalności gospodarczej samorządu terytorialnego, *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica* 57, 1993, s. 73–74.

¹² W. Rozwadowski, Definicja prawa własności w rozwoju dziejowym, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1984, cz. 2, s. 5.

¹³ J. Rodkowski, *Prawo rzeczowe z uwzględnieniem prawa hipotecznego*, Lwów b.r.w., s. 14.

¹⁴ A. Chelmoński, *Książka o prawie rzeczowym*, PiP 1958, z. 5–6, s. 852.

¹⁵ J. Wasilkowski, *Pojęcie prawa własności*, [w:] *System Prawa Cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, t. II, J. Ignatowicz (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 37.

¹⁶ Uchw. SN z 23.8.2006 r., III CZP 60/06, *Legalis* 65087223.

¹⁷ T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 27.

współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. W komentowanym przepisie nie wyliczono wszystkich uprawnień przysługujących właścicielowi, lecz wskazano najważniejsze atrybuty własności, a mianowicie prawo do korzystania z rzeczy, pobierania pożytków i innych dochodów z rzeczy, oraz rozporządzania rzeczą. Te trzy atrybuty nawiązują do tradycyjnie wyróżnianej triady uprawnień właścicielskich, będącej tzw. pozytywną stroną własności, na którą składa się: prawo do posiadania rzeczy (*ius possidendi*), prawo do korzystania z rzeczy i pobierania pożytków (*ius utendi et fruendi*) obejmujące także prawo do zużycia, zniszczenia lub przetworzenia rzeczy (*ius abutendi*) oraz prawo do rozporządzania własnością rzeczy (*ius disponendi*), obejmujące wyzbycie się własności rzeczy (np. sprzedaż, zamiana, darowizna itp.), a także dokonanie czynności prawnych (*mortis causa*), obciążenie własności rzeczy prawami rzeczowymi, a także ograniczenie własności rzeczy prawami o charakterze obligacyjnym¹⁸. Negatywna strona własności (*ius negandi*), do której odwołuje się ustawodawca wskazując, że właściciel wykonuje swoje prawo z wyłączeniem innych osób, oznacza, iż niewłaściciele muszą powstrzymywać się od zachowań ingerujących w cudzą własność. Osoby trzecie mają zatem wynikający z art. 140 KC obowiązek biernego poszanowania cudzego prawa własności, w przeciwnym razie właściciel zastosować może odpowiednie roszczenie ochronne (roszczenie windykacyjne, roszczenia uzupełniające i roszczenie negatoryjne). Negatywna strona własności została zatem powiązana z bezwzględną ochroną własności wynikającą z istoty tego prawa, wyrażoną w art. 140 KC.

Charakterystyczne jest to, że ustawodawca wskazując na najważniejsze atrybuty prawa własności, w pierwszych słowach art. 140 KC powołuje się na jej granice, co oznacza, że własność, pomimo iż jest najpełniejszym prawem mogącym przysługiwać do rzeczy, nie jest prawem nieograniczonym, dającym właścicielowi zupełną

¹⁸ J. Winiarz, [w:] Kodeks cywilny z komentarzem, Warszawa 1989, s. 140; szerzej: W. Szydło, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2014, s. 303–306.

dowolność postępowania. Przeciwnie, wskazano trzy kategorie granic prawa własności, które wyznaczają ustawy, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności. Warto przy tym wskazać, że obowiązująca obecnie definicja własności wzorowana była na art. 28 dekretu z 11.10.1946 r. o prawie rzeczowym¹⁹. Postanowiono w nim wówczas, że właściciel może, w granicach określonych przez ustawy, korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób oraz rozporządzać rzeczą. W aktualnym przepisie ustawodawca wprowadził jednak dodatkowe granice treści własności, a mianowicie poza ustawą, własność ograniczona jest obecnie także przez zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Dwa dodatkowe wyznaczniki granic treści własności wprowadzono przede wszystkim w związku ze zmianą ustroju społeczno-gospodarczego po II wojnie światowej. Podnoszono wtedy, że definicja z dekretu nie zawierała elementów pozwalających na różnicowanie własności ze względu na przedmiot oraz podmiot prawa, a w konsekwencji ujmowała własność w sposób jednostronny i abstrakcyjny, charakterystyczny dla kapitalistycznych systemów prawnych²⁰. Było to sprzeczne z potrzebami tworzącego się ustroju socjalistycznego, a także z regulacją konstytucyjną z 1952 r.²¹

Co ciekawe, pomimo wielokrotnych po 1990 r. nowelizacji KC, ustawodawca nie zdecydował się na usunięcie dodatkowych wyznaczników granic treści prawa własności. Można to ocenić negatywnie, jako zaniedbanie ustawodawcy²², ale również potraktować jako dowód na to, że klauzule te stanowią nawiązanie do teorii funkcjonalizmu, którą już na początku XX w. silnie rozwinął m.in. *L. Duguit*²³, a która oznacza, iż w treści własności zawarta jest jej funkcja społeczna, że własność jest społecznie związana, co ma zasadnicze znaczenie chociażby z punktu widzenia zasady

¹⁹ Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319.

²⁰ *J. Wasilkowski*, Prawo własności w PRL. Zarys wykładu, Warszawa 1969, s. 101–102.

²¹ *S. Breyer*, Mienie. Przepisy ogólne dotyczące własności. Treść i wykonywanie własności, Zrzeszenie Prawników Polskich, Katowice 1966, s. 36.

²² *W. Rozwadowski*, Własność w polskim prawie cywilnym. Przemiany strukturalne – potrzeba nowelizacji, Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego, t. VII, Łódź 2002, s. 279.

²³ Zob. szerzej *A. Stelmachowski*, Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, t. 3, *T. Dybowski* (red.), Warszawa 2007, s. 245–248; *T. Kurowska*, Upowszechnienie prawa własności nieruchomości, Katowice 1994, s. 66–71.

zrównoważonego rozwoju²⁴. Warto nadmienić, że nawet w okresie PRL-u w doktrynie zwracano uwagę na to, iż dodatkowe wyznaczniki granic treści prawa własności umożliwiają odniesienie własności do jej przedmiotu, podmiotu oraz funkcji²⁵. Wydaje się, że również obecnie wspomniane klauzule generalne są pomocne w powiązaniu własności z jej przedmiotem, podmiotem i funkcją. Niemniej jednak należy zgodzić się z *W. Pańko*, że idea własności jako funkcji społecznej jest wyrazem określonej filozofii, ideologii, a nawet polityki, dlatego też przeniesienie jej na płaszczyznę konstrukcji cywilnoprawnych wymaga dużej ostrożności. Nie można bowiem dopuścić, aby właściciel utracił poczucie pewności, ze względu na „zagrożenie” interesem społecznym. Wkraczanie w sferę jego właścicielskich kompetencji jest wprawdzie możliwe, ale wymaga uzasadnienia i musi wynikać z jasnych regulacji prawnych²⁶, zgodnych z zasadami konstytucyjnymi i obowiązującym porządkiem prawnym. Słusznie też wspomniany Autor podkreśla, że mnożenie klauzul generalnych, szczególnie podczas definiowania własności, nie zastąpi konieczności ciągłego doskonalenia norm prawa w sposób odzwierciedlający społeczną moralność, odczucia i potrzeby²⁷, a tym samym nie zastąpi poprawnie i jednoznacznie ukształtowanych ustawowych granic treści prawa własności.

Ustawodawca w pierwszej kolejności wskazuje ustawy jako czynnik, który wytycza granice treści prawa własności. Przez ustawy należy rozumieć wszystkie przepisy prawa powszechnie obowiązującego zarówno w obrębie prawa prywatnego, jak i publicznego, a zatem: Konstytucję RP, ustawy, rozporządzenia unijne, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia wydawane w związku z delegacją ustawową oraz akty prawa miejscowego. Ustawowe granice prawa własności wyznaczają zatem nie poszczególne przepisy, lecz całokształt obowiązującego ustawodawstwa. Mogą to być zarówno przepisy prawa cywilnego, jak i administracyjnego, np. regulujące: wymagania urbanistyki i architektury,

²⁴ *A. Nałęcz*, Prawo własności, planowanie przestrzenne i zrównoważony rozwój, [w:] Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej, *M.J. Nowak* (red.), Warszawa 2020, s. 170.

²⁵ *S. Breyer*, Mienie..., *op. cit.*, s. 37; *Z.K. Nowakowski*, Prawo..., *op. cit.*, s. 67.

²⁶ Zob. szerzej *W. Pańko*, O prawie..., *op. cit.*, s. 72–78.

²⁷ *Ibidem*, s. 209–210.

walory architektoniczne i krajobrazowe, ład przestrzenny, interes publiczny czy zrównoważony rozwój. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia własności mogą być ustanowione tylko w ustawie i nie mogą naruszać istoty tego prawa. Konstytucyjny wymóg wprowadzania ograniczeń własności wyłącznie w akcie prawnym o randze ustawy należy rozumieć w ten sposób, że inne akty prawne o charakterze powszechnie obowiązującym (rozporządzenia i akty prawa miejscowego) mogą wprowadzać ograniczenia własności tylko w zakresie upoważnienia ustawowego.

W prawie prywatnym granice własności nieruchomości są kształtowane przede wszystkim przez przepisy prawa sąsiedzkiego. Należy jednak pamiętać, że prawo prywatne pozwala, aby sam właściciel ograniczył w drodze czynności prawnej swoją własność, ustanawiając na rzecz osób trzecich prawa o charakterze rzeczowym lub obligacyjnym. Możliwość „udostępnienia” w ten sposób podmiotom trzecim określonych uprawnień właścicielskich sprzyja ekonomicznej efektywności wykorzystania rzeczy i w szczególności dotyczy to nieruchomości²⁸.

Regulacje publicznoprawne odgrywają istotną rolę przy określaniu granic treści prawa własności i kształtują przysługujący właścicielowi rzeczy zestaw uprawnień. Granice własności wyznaczone za pomocą regulacji publicznoprawnych są zazwyczaj uzasadniane szczególnymi właściwościami podmiotu własności (np. własność państwowa, samorządowa) lub przedmiotu własności (np. własność zabytków, nieruchomości; lub szczególnego rodzaju nieruchomości – np. rolnych) lub też właściwościami zarówno podmiotu, jak i przedmiotu własności (np. gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, własność nieruchomości będącymi drogami publicznymi). Wyznaczanie granic własności w przepisach prawa publicznego jest szczególnie widoczne w odniesieniu do nieruchomości w ustawach z zakresu: prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz szeroko pojętego prawa ochrony

²⁸ A. W. Dnes, *Principles of Law and Economics*, Cheltenham, UK – Nothampton, MA., U.S.A., 2018, s. 18–19.

środowiska²⁹. Ze względu na swoje znaczenie społeczno-gospodarcze własność nieruchomości jest dużo bardziej precyzyjnie kształtowana przez ustawodawcę aniżeli własność rzeczy ruchomych. Granice treści własności nieruchomości są więc silnie determinowane poprzez przepisy ustaw, w szczególności z zakresu prawa publicznego. Te ostatnie kreują administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości i mogą przybierać różną formę prawną, a mianowicie mogą wynikać bezpośrednio z ustawy, z wydanych na podstawie ustawy aktów normatywnych niższego rzędu (rozporządzenia, akty prawa miejscowego) lub z aktu administracyjnego. Szczególnie interesujące z punktu widzenia rozważań dotyczących OOU są ograniczenia przybierające formę aktu administracyjnego, które to akty mogą występować jako: ograniczenia wprowadzające wymóg uzyskania pozwolenia administracyjnego, ograniczenia będące zakazem lub nakazem skierowanym do zindywidualizowanego podmiotu, ograniczenia wprowadzające obciążenie nieruchomości prawami na rzecz osób trzecich, oraz ograniczenia wprowadzone wydaniem aktu administracyjnego obejmujące nieruchomość (lub ich części) szczególnym reżimem prawnym³⁰. Niewątpliwie ostatni z wymienionych rodzajów ograniczeń rozważany jest w sytuacji ustanowienia OOU, przy czym akt administracyjny wprowadzający te ograniczenia ma charakter aktu rzeczowego, ponieważ dotyczy każdorazowego właściciela rzeczy, a nie zindywidualizowanego jednostkowo podmiotu³¹.

Kolejne dwie granice treści prawa własności to zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Ustawodawca posłużył się zatem klauzulami generalnymi, będącymi zwrotami niedookreślonymi i odsyłającymi do ocen o charakterze pozaprawnym. Zapewnić to ma elastyczność norm prawnych i zapobiegać ich szybkiej dezaktualizacji w związku z zachodzącymi wciąż zmianami społeczno-gospodarczymi³². Wykorzystywanie w systemie

²⁹ Szerzej *M. Habdas*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe* (art. 126–352), *M. Habdas, M. Fras* (red.), Warszawa 2018, s. 32–35.

³⁰ Zob. szerzej *Ł. Kamiński*, *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018, s. 196.

³¹ *Ibidem*, s. 197.

³² Zob. szerzej *Z. Radwański, M. Zieliński*, *Klauzule generalne w prawie prywatnym*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom I. Prawo cywilne – część ogólna*, *M. Safjan* (red.), Warszawa 2012, s. 390 i nast.

prawnym klauzul generalnych pozwalać ma na osiągnięcie równowagi pomiędzy kryteriami odnoszącymi się do interesów partykularnych a tymi, które odnoszą się do kryteriów ogólnych (np. dobro lub interes społeczny, publiczny)³³. W swoim założeniu klauzula zasad współżycia społecznego odsyła do ocen moralnych chroniących interesy indywidualne, natomiast klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia ma w większym stopniu chronić interes społeczny i nawiązywać do ocen o charakterze instrumentalnym i ekonomicznym, tak więc klauzule te są różne z punktu widzenia ich treści³⁴.

W odniesieniu do granicy treści prawa własności wytyczonego w oparciu o zasady współżycia społecznego, w praktyce mogą pojawić się trudności z dokładnym odróżnieniem zakresu zastosowania klauzuli zasad współżycia społecznego z art. 5 KC (obowiązująca na obszarze całego prawa prywatnego koncepcja nadużycia prawa podmiotowego) oraz z art. 140 KC. Obecnie powoływanie się na tę klauzulę przez judykaturę w kontekście art. 140 KC jest w zasadzie niespotykane, co może wskazywać na jej bardziej teoretyczną, aniżeli praktyczną przydatność. Ponadto, wśród przedstawicieli doktryny nie ma zgodności co do tego, czy klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa jest praktycznie przydatna. Brak zgodności dotyczy zarówno tego, czy klauzula ta ma jakiegokolwiek znaczenie w oderwaniu od ustroju socjalistycznego, jak i tego, czy w istocie wskazuje ona granice inne, aniżeli te, które wynikają z całokształtu obowiązujących ustaw³⁵. Niezależnie jednak od przyjętego stanowiska należy zauważyć, że ustawodawca wykorzystywał i nadal wykorzystuje tę klauzulę w obrębie prawa rzeczowego, np. do ustalenia przestrzennych granic własności gruntu, które zależą od właściwości i cech tego gruntu³⁶. Podobnie jest np. w przypadku ustalenia zakresu dopuszczalnych immisji (art. 144 KC), wyznaczania służebności drogi koniecznej (art. 145 § 3 KC), czy też zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 214 § 1 KC).

³³ L. Leszczyński, Właściwe posługiwanie się klauzulami generalnymi w prawie prywatnym. Perspektywa zmiany trendu, KPP 1995, z. 3, s. 292.

³⁴ T. Justyński, Nadużycie prawa w polskim prawie cywilnym, Kraków 2000, s. 116–117, 123.

³⁵ Szerzej M. Hądas, Publiczna własność nieruchomości, Warszawa 2012, s. 195–199.

³⁶ Zob. szerzej R. Mikosz, „Ograniczenia” własności (na przykładzie prawa górniczego), Problemy Prawne Górnictwa 1982, Nr 5, s. 293 i nast.

Nie bez racji *E. Gniewek* wskazuje, że wyróżnianie różnych rodzajów własności (jej stratyfikacja) możliwe jest poprzez odwołanie się w art. 140 KC do granic wyznaczonych przez ustawy, a klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa nie jest w tym celu niezbędna³⁷. Ponadto, w sprawach istotnych wspomniana klauzula może nie znajdować zastosowania, ponieważ znaczenie rozstrzygające mają liczne przepisy szczególne, dotyczące np. ochrony środowiska, lasów, gruntów rolnych, planowania i zagospodarowania przestrzennego, kształtowania ustroju rolnego itp. Sam ustawodawca niejednokrotnie doprecyzowuje swoje wyobrażenie o społeczno-gospodarczym przeznaczeniu prawa własności poprzez wprowadzanie szczególnych regulacji, co jest widoczne zwłaszcza w przypadku różnych rodzajów nieruchomości i zasad korzystania z nich przez określone podmioty. W konsekwencji może dochodzić do pokrywania się granic własności wyznaczonych przez ustawy oraz przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa³⁸.

Nie jest jednak bezsporne, czy zawsze przepisy szczególne wystarczą do wytyczenia społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Nie wydaje się bowiem, aby ustawodawca w przepisach szczególnych był w stanie dokonać kompleksowej regulacji własności różnych przedmiotów pozostających w dyspozycji wielu kategorii podmiotów. Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności potrzebna jest właśnie po to, aby tam, gdzie nie jest konieczne wprowadzanie szczegółowych regulacji (zazwyczaj mają one zresztą charakter wybiórczy, a nie kompleksowy), można było odwołać się do założeń bardziej ogólnych, elastycznych, podlegających ocenie uwzględniającej elementy zarówno obiektywne, jak i subiektywne³⁹. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie jako granica treści prawa własności jest zatem zdeterminowane przez przedmiot i podmiot tego prawa⁴⁰, a więc przez właściwości skonkretyzowanego przedmiotu prawa oraz rodzaj zindywidualizowanego podmiotu własności⁴¹.

³⁷ *E. Gniewek*, O prawie własności – w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, Rejent 2008, Nr 2, s. 66.

³⁸ *E. Gniewek*, Prawo..., *op. cit.*, s. 75.

³⁹ Szerzej *M. Habdas*, Publiczna..., *op. cit.*, s. 186 i nast.

⁴⁰ *T. Dybowski*, Zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa, a prawo własności, Nowe Prawo 1967, Nr 6, s. 733.

⁴¹ *R. Mikosz*, Ograniczenia..., *op. cit.*, s. 56–57.

Klauzulę tę należy uznać za przydatną także przy rozpatrywaniu celowości i spójności z istotą prawa własności wprowadzanych ograniczeń planistycznych ustanawianych w odniesieniu do określonych kategorii nieruchomości, ze względu na ich szczególne właściwości kulturowe, przyrodnicze, użytkowe oraz właściwości fizyczne, jak np. położenie⁴².

Z powyższych rozważań wynika, że własność jako najpełniejsze prawo do rzeczy, kształtuje i jest kształtowane przez ustrój społeczno-gospodarczy państwa. Własność nie jest prawem nieograniczonym, a przysługujący właścicielowi zestaw uprawnień jest zmienny, w zależności od obowiązujących regulacji prawnych, które kształtują granice treści prawa własności. Oprócz ukształtowania zasięgu własności poprzez odwołanie się do klauzul generalnych zasad współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, ustawodawca wpływa na kształt własności poprzez regulacje prawa prywatnego i publicznego. Te ostatnie mają szczególnie istotne znaczenie w odniesieniu do nieruchomości, których właściciele dysponują prawem o kształcie określonym przez liczne przepisy, przede wszystkim z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego czy też chroniącego zabytki. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, prawo własności jest elastyczne, a zatem usuwanie ograniczeń dotyczących uprawnień właściciela powoduje, że prawo to jest szersze, natomiast wprowadzanie nowych ograniczeń, zawęża treść prawa własności. Istotne jest zatem ustalenie jak dalece ustawodawca może zacieśniać granice treści prawa własności. Zagadnienie to omówione jest w kolejnej części niniejszego rozdziału.

1.2. Kształtowanie treści własności i kompensowanie ograniczeń uprawnień właścicielskich

Zgodnie z zawartymi powyżej uwagami, sposób prawnego ukształtowania własności jest ściśle powiązany z ustrojem społeczno-gospodarczym państwa. Podstawowe zasady dotyczące pojmowania

⁴² A. Nałęcz, Prawo..., *op. cit.*, s. 169–171.

i funkcjonowania własności sformułowane są w Konstytucji RP. Z punktu widzenia tematyki niniejszych rozważań należy wskazać następujące przepisy konstytucyjne dotyczące własności:

- 1) art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 21 ust. 1–2. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem;
- 3) art. 31 ust. 3. 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;
- 4) art. 64 ust. 1–3. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Należy także nadmienić, że art. 20 i 21 znajdują się w rozdziale pierwszym Konstytucji RP, dotyczącym zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP znajdują się w rozdziale drugim, dotyczącym wolności i praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych.

Powyższe przepisy mają znaczenie nie tylko z punktu widzenia zasad ustroju państwa, ale także z punktu widzenia kształtowania prawa własności. Przede wszystkim należy zauważyć, że w przypadku pozbawienia własności poprzez wywłaszczenie, którego można dokonać wyłącznie na cele publiczne, ustawodawca przewiduje konieczność każdorazowej kompensacji, przy czym odszkodowanie musi być słuszne. W odniesieniu do nieruchomości, doprecyzowanie konstytucyjnej zasady wywłaszczenia tylko na cele publiczne i tylko

za słusznym odszkodowaniem znajduje się w przepisach GospNierU, w szczególności w art. 112 i nast. oraz 128 i nast., chociaż nie jest bezsporne, czy zasady ustalania odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości faktycznie spełniają konstytucyjny wymóg słusznego odszkodowania. Co do zasady bowiem, oprócz uzyskania wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości, inne szkody wywołane wywłaszczeniem nie są kompensowane, jak np.: koszty znalezienia i nabycia innej nieruchomości (wynagrodzenie pośrednika w obrocie nieruchomościami, notariusza, prawnika sprawdzającego stan prawny nieruchomości), koszty przeprowadzki i ponownego zorganizowania gospodarstwa domowego, rolnego czy też przedsiębiorstwa (koszty wygaszenia produkcji, przeniesienia maszyn do innej lokalizacji, koszty rozruchu, koszty nowej reklamy, itp.), koszty przystosowania nieruchomości do szczególnych potrzeb (np. osoby niepełnosprawnej), utracone kontakty osobiste oraz biznesowe, obniżona wartość niewywłaszczonej części nieruchomości⁴³.

W przeciwieństwie jednak do wywłaszczenia, a zatem całkowitego pozbawienia prawa własności, gdzie konstytucyjnym wymogiem jest wypłata słusznego odszkodowania, w przypadku wprowadzania ograniczeń prawa własności nie ustanowiono zasady konieczności ich kompensowania. Ustawodawca zamiast gwarantować odszkodowanie za ograniczanie prawa własności, zapewnia że wprowadzanie ograniczeń będzie odbywać się tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ono istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Przepis ten należy jednak interpretować łącznie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (TK), w pierwszym z wymienionych przepisów przesądzono o tym, że prawo własności może być ograniczane, natomiast w drugim przepisie ustawodawca wskazał, kiedy takie ograniczenia są dopuszczalne, formułując tym samym zasadę proporcjonalności⁴⁴. Ograniczenia są zatem dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpie-

⁴³ Zob. szerzej *M. Habdas*, Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości. Polskie regulacje na tle rozwiązań państwa obcych i standardów międzynarodowych, [w:] *Prawo obce w doktrynie prawa polskiego*, *A. Wudarski* (red.), Warszawa 2016, s. 203–228.

⁴⁴ Por. *J. Oniszczyk*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Kraków 2004, s. 314–316.

czeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą ponadto naruszać istoty wolności i praw. Powyższe wyraża zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą ustawodawca może wprowadzać wyłącznie ograniczenia adekwatne do celu, który ma zostać osiągnięty. Dodatkowo, restrykcje powinny ograniczać prawo w możliwie najmniejszym stopniu, biorąc pod uwagę cel interwencji prawnej⁴⁵. Ustawodawca wprowadzając ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych musi więc kierować się zasadą proporcjonalności, nie naruszać istoty tego prawa i nie czynić z niego prawa pustego (*ius nudum*)⁴⁶. W konsekwencji, inaczej aniżeli w przypadku wyłączenia, wprowadzanie ograniczeń własności nie oznacza każdorazowej konieczności kompensacji różnorodnych uciążliwości lub nawet kosztów z nich wynikających⁴⁷.

Ten standard zakresu ochrony konstytucyjnej prawa własności jest zgodny z art. 1 Protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności⁴⁸, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego”. W akapicie drugim stwierdza się jednak: „Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”. W przepisie tym zawarta jest zasada słusznego

⁴⁵ Wyr. TK: z 12.1.1999 r., P2/98, OTK 1999, Nr 1, s. 2; z 8.10.2007 r., K 20/07, OTK ZU 2007, Nr 9A, s. 102; z 18.3.2010 r., K 8/08, OTK ZU 2010, Nr 3A, s. 23.

⁴⁶ E. Bagińska, Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej, Warszawa 2006, s. 178–181; M. Bednarek, Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie, Warszawa 2007, s. 227.

⁴⁷ M. Bednarek, Prawo..., *op. cit.*, s. 230; zob. także S. Jarosz-Żukowska, Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Wrocław 2016, s. 138–139; J. Oniszczyk, Konstytucja..., *op. cit.*, s. 314–315.

⁴⁸ Co do zróżnicowanego pojmowania terminu „własność” w art. 1 Protokołu 1 EKPC zobacz także G. Matusik, Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, cz. I, Rejent 2005, Nr 11 oraz cz. II, Rejent 2005, Nr 12.