

# O WYWŁASZCZENIU NIERUCHOMOŚCI NA GRUNCIE KONSTYTUCJI RP. KILKA UWAG

ADAM JAMRÓZ

1. Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa, jako model ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Trzy ostatnie cechy „ustroju gospodarczego”, wedle określenia przywołanego wyżej przepisu Konstytucji, stanowią w gruncie podstawowe wartości, które winna uwzględnić gospodarka rynkowa. Wolność działalności gospodarczej oraz własność prywatna są natomiast zasadniczymi filarami kształtującymi mechanizm gospodarki rynkowej. Zmiana ustroju politycznego, jaka dokonała się w Polsce po roku 1989, nieprzypadkowo dotyczyła również głębokiej zmiany mechanizmów gospodarczych. Uznanie wolności działalności gospodarczej jednostki oraz własności prywatnej za podstawowe źródła rozwoju gospodarczego społeczeństwa, źródła jego kreatywności – stanowiło powrót do historycznych korzeni państwa demokratycznego, wywodzącego się z dwóch, pogłębianych w toku przemian społeczno-politycznych, idei cywilizacji „zachodniej”, idei wolności jednostki oraz idei równości. Wolność działalności gospodarczej jednostki oraz prawo do własności prywatnej stanowią przejawy zasady wolności jednostki (człowieka, obywatela), zasady fundamentalnej dla określenia natury demokratycznego państwa i demokratycznego społeczeństwa; wszak prawo własności to (na płaszczyźnie doktrynalnej) wolność posiadania i dysponowania, z równoczesnym pozbawieniem innych takiego prawa<sup>1</sup>.

Trafnie postrzega to B. Banaszekiewicz, oceniając, że przedmiotem regulacji konstytucyjnego prawa własności oraz innych praw majątkowych, opierających się na współczesnych standardach państwa demokratycznego, jest w gruncie rzeczy nie tyle zespół praw majątkowych, kształtowany przez ustawodawstwo zwykłe, lecz „wolność majątkowa, czyli prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego, mających wartość ekonomiczną, do zatrzymywania

---

1 Zob. szerzej o własności i jej ochronie w kontekście zmian ustrojowych w Polsce po roku 1989: A. Jamróz, *Własność i jej ochrona w kontekście zmian ustrojowych w Polsce po 1989 r.*, (w:) *Ekonomiczne aspekty państwa demokratycznego*, red. S. Oliwniak, Białystok 2007.

ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także do pozostawiania swoim następcom, zgodnie ze swoją wolą i własnym interesem”<sup>2</sup>.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. odnosi się do problematyki własności w art. 21 oraz w art. 64. Pierwszy z nich zamieszczony jest w rozdziale I, zatytułowanym „Rzeczypospolita”. Nie budzi wątpliwości, że artykuł ten w świetle systematyki Konstytucji stanowi przede wszystkim zasadę ustrojową. Natomiast art. 64 składający się z trzech ustępów, kreuje – w szczególności w ustępach 1–2 – prawo podmiotowe do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia tych praw.

Wychodząc z założenia racjonalnego ustrojodawcy, które to założenie należy traktować jako jedną z generalnych dyrektyw systemowej interpretacji Konstytucji, można dojść do wniosku, że spotykane w przepisach obydwu wspomnianych artykułów Konstytucji, różniące się określenia dotyczące własności nie są przypadkowe. W art. 64 ust. 1 występuje określenie „prawo do własności”, w przepisie art. 64 ust. 2 znajdujemy określenie „prawo własności”, natomiast w przepisie art. 64 ust. 3 Konstytucji zawarte jest określenie „własność”. Z kolei w art. 21 Konstytucji zamieszczone jest określenie „własność”.

Niejednolitość terminologiczna dotycząca własności, zawarta w odnośnych przepisach Konstytucji, nie ułatwia z pewnością spójnej wykładni problematyki własności w świetle Konstytucji, co – jak się wydaje – jest powinnością każdego, kto dokonuje takiej wykładni. Zasadna jest wykładnia, że w art. 21 ust. 1 Konstytucji mowa jest o ochronie własności w szerokim sensie, wykraczającym poza rozumienie własności w kodeksie cywilnym i innych regulacjach ustawowych z zakresu prawa prywatnego, a obejmującym konstytucyjną ochroną wszelkiego prawa o znaczeniu majątkowym, w tym także praw na dobrach niematerialnych. Nadając taką szeroką interpretację art. 21 ust. 1 Konstytucji wskazuje się, że intencją ustrojodawcy było objęcie konstytucyjną ochroną wszelkich praw majątkowych<sup>3</sup>; albo wskazuje się, że przepis art. 21 ust. 1 Konstytucji, stanowi zasadę ustrojową, sformułowaną od strony obowiązków państwa<sup>4</sup>.

W odniesieniu do pojęcia własności wynikającego z przepisu art. 21 ust. 1 Konstytucji panuje jednak w literaturze przedmiotu wystarczający konsens, a mianowicie znaczna część doktryny jest zdania, że chodzi tutaj o szerokie pojmowanie własności „jako zbiorczego określenia dla wszystkich praw majątkowych”<sup>5</sup>, na co

2 B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo własności*, (w:) M. Wyrzykowski (red.) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 31.

3 M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, (w:) *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, s. 64.

4 S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada własności*, Kraków 2003, s. 41.

5 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 108.

zdaje się wskazywać również zestawienie w art. 21 Konstytucji, w sposób autonomiczny, dwóch pojęć: własność i dziedziczenie. Istotnym argumentem w dyskusji na rzecz szerokiego ujęcia własności w art. 21 ust. 1 Konstytucji jest również to, że dotyczący gwarancji ochrony „własności” oraz „dziedziczenia” ze strony państwa przepis art. 21 ust. 1 Konstytucji, przy szerokim rozumieniu własności jako mienia, winien odnosić się nie tylko do własności w sensie cywilistycznym, lecz do wszelkich praw majątkowych, zapewniając ich kompletną ochronę<sup>6</sup>.

„Nie wydaje się możliwe, aby ustawodawca konstytucyjny, umieszczając w katalogu zasad ustrojowych (Rozdział I Konstytucji z 1997 r. – „Rzeczypospolita”), zasadę ochrony własności i dziedziczenia (art. 21), przewidywał objęcie wzmoczoną ochroną wyłącznie prawa własności w znaczeniu cywilnoprawnym, nawet gdy się to pojęcie rozciągnie na pewne kategorie praw bezwzględnych (także nazywanych własnością, jak – własność intelektualna czy przemysłowa), a tym samym chciał wprowadzić do regulacji konstytucyjnej rozwiązania z założenia sprzeczne z art. 1 Protokołu (szczególnie, że wraz z ratyfikacją stał się on częścią polskiego porządku prawnego). Tej oceny nie mogłyby zmienić ewentualne próby zrównoważenia ochrony innych niż własność w znaczeniu cywilnoprawnym praw podmiotowych na podstawie innych przepisów konstytucyjnych” – uzasadnia np. trafnie D. Pokitko, odwołując się do wykładni celowościowej<sup>7</sup>.

W odniesieniu do rozumienia własności na gruncie przepisów art. 64 Konstytucji rozbieżności są jeszcze większe. W literaturze przedmiotu spotyka się szerokie ujęcie własności na gruncie tych przepisów, będące rezultatem doktrynalnego spojrzenia na własność, jako przejaw „wolności majątkowej”, a zarazem będące rezultatem systemowego ujęcia wszystkich przepisów Konstytucji dotyczących własności. W tym duchu argumentuje M. Grzybowski, pisząc: „uznać trzeba odmienną konstytucyjną kategorię «prawa do własności» i kodeksowego pojęcia «własności». Prawo do własności z art. 64 ust. 1 Konstytucji jest więc synonimem swoistej «wolności majątkowej», która to wolność poddana została ochronie według reguł ujętych w art. 64 (ust. 2 i 3), a nadto – objęta adresowaną do państwa powinnością ochrony, rozumianą jako zasada działania (polityki) państwa w art. 21 ust. 1 Konstytucji”<sup>8</sup>.

Odmienny pogląd dotyczący rozumienia przepisów art. 64 eksponuje trafnie, że przepisy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji odróżniają „prawo do własności” lub „własność” od „innych praw majątkowych”. Przy takim odróżnieniu rozumienie „własności” zbliża się do jego cywilistycznego (prywatnoprawnego) pojmowania. Jednakże, przy takim ujęciu, wątpliwości budzi interpretacja art. 64 ust. 3

6 Por. dyskusję dotyczącą art. 21 ust. 1 Konstytucji – S. Jarosz–Żukowska, *op. cit.* s. 32–37.

7 D. Pokitko, *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2002, z. 2, s. 182.

8 M. Grzybowski, *op. cit.*, 65.

Konstytucji. Pominięcie „innych praw majątkowych” w art. 64 ust. 3 Konstytucji oznaczałoby, zdaniem niektórych, że nie dotyczy ich ograniczenie w drodze ustawy, a zatem każde ich ograniczenie byłoby, w świetle Konstytucji, wywłaszczeniem<sup>9</sup>. Jak się jednak wydaje, art. 64 ust. 3 Konstytucji dotyczy tylko prawa własności, a nie innych praw majątkowych. Mowa jest bowiem w tym przepisie nie tylko o „własności”, lecz również o „istocie prawa własności”, która nie może być naruszona w przypadku ograniczenia „własności” (tzn. prawa własności). Warto w tym miejscu jednak przypomnieć, że do ograniczenia „innych praw majątkowych” odnoszą się również określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji generalne przesłanki „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”.

Bez względu na przyjętą wykładnię art. 64 ust. 3 Konstytucji, treść tego przepisu wydaje się być swoistym powtórzeniem, w odniesieniu do prawa własności, wymogu określonego w zdaniu drugim art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Obszerne przedstawienie rozbieżności w doktrynie, dotyczących wykładni art. 21 i art. 64 Konstytucji, nie jest celem tej pracy. Poza jej zakresem leży również głębsza analiza prawa własności i innych praw majątkowych. Zasygnalizowanie rozbieżności i w konsekwencji przyjęcie określonego rozumienia przepisów art. 21 i art. 64 Konstytucji jest jednak potrzebne w związku z tematem tej pracy.

**2.** Poza przepisami konstytucyjnymi wskazującymi na funkcje ustrojowe własności („własności prywatnej”), art. 20 Konstytucji określającym naturę „społecznej gospodarki rynkowej” oraz ogólnymi przepisami poręczającymi ochronę własności i innych praw majątkowych (w art. 21 ust. 1 – w kształcie zasady ustrojowej a w art. 64 ust. 1 Konstytucji – w formie prawa podmiotowego jednostki) – pozostałe przepisy Konstytucji dotyczące własności pełnią funkcję zasad wyznaczających standardy ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. W art. 64 ust. 2 Konstytucji zawarta jest ogólna zasada równej ochrony prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Natomiast trzy bardziej szczegółowe zasady dotyczące własności lub innych praw majątkowych określone są w innych przepisach konstytucyjnych. W art. 64 ust. 3 określona jest zasada dotycząca ograniczenia własności: „tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Jak wspomniano, odnosi się ona do prawa własności w rozumieniu prywatnoprawnym (cywilistycznym). Z kolei art. 46 Konstytucji stanowi, że „przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”.

Ze względu na założenia i cele tej pracy, odzwierciedlone także w jej tytule, szczególną uwagę skupimy na instytucji wywłaszczenia, o której mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten zawarty jest we wspólnej jednostce redakcyj-

9 Zob. S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 41–43.

nej, z omówionym wcześniej art. 21 ust. 1 Konstytucji, w którym mowa o własności w szerokim znaczeniu konstytucyjnym, obejmującym prawo własności i inne prawa majątkowe. Należy przeto przyjąć, że „wywłaszczenie”, o którym mowa w przepisie art. 21 ust. 2 Konstytucji, odnosi się do prawa własności i innych praw majątkowych (także do prawa dziedziczenia)<sup>10</sup>. Jednakże nie jest to pogląd przyjęty powszechnie w literaturze przedmiotu. Zdaniem innych, wywłaszczenie, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, dotyczy tylko prawa własności, a nie innych praw majątkowych. Jest to w poważnej mierze odzwierciedlenie różnic dotyczących rozumienia własności na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji. E. Łętowska pisze np., że art. 21 ust. 2 (wywłaszczenie dopuszczalne tylko na cel publiczny i tylko za słusznym odszkodowaniem) nie ma swego odpowiednika w art. 64, co powoduje, że art. 21 ust. 2 jest uznawany za odnoszący się tylko do własności w sensie „cywilistycznym”, nie zaś także do innych praw majątkowych. Inaczej mówiąc, jej zdaniem, art. 21 ust. 2 Konstytucji wydaje się formułować tezę, iż tylko odjęcie prawa własności (a nie pozbawienie przez ustawodawcę także innego prawa majątkowego) uprawnia konstytucyjnie do uzyskania rekompensaty”. Autorka dostrzega jednak komplikacje wynikające z takiej interpretacji pojęcia własności na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Dlatego zaznacza, że „pozbawienie przez ustawodawcę praw majątkowych innych niż własność bynajmniej nie oznacza, iż tego rodzaju zabieg bez rekompensaty uważa się za konstytucyjnie dopuszczalny dlatego, że art. 21 ust. 2 Konstytucji wiąże odszkodowanie jedynie z wywłaszczeniem rozumianym jako pozbawienie własności w sensie ścisłym”.

Przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Autorka wskazuje, że art. 21 ust. 2 występuje albo jako przepis związany z zasadą proporcjonalności, albo też w innych przypadkach spotykanych w orzecznictwie Trybunału, gdy Trybunał „uznaje za niekonstytucyjne pozbawienie przez ustawę zwykłą (ograniczenie) odszkodowania za odjęcie (ograniczenie przedmiotowe lub podmiotowe) jakiegoś prawa ...”. „To jednak oznacza – konkluduje E. Łętowska – że obowiązek odszkodowania wiąże się w praktyce nie tylko z odjęciem własności, co sugerowałaby treść art. 21 ust. 2, lecz także z odjęciem innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji)”<sup>11</sup>.

Stanowisko powyższe, polegające na próbie ominięcia art. 21 ust. 2 Konstytucji, jako przepisu samoistnego, w przypadkach odszkodowania za inne niż prawo własności prawo majątkowe, które to stanowisko, jak się wydaje, E. Łętowska podziela, odzwierciedla również zróżnicowanie w samym orzecznictwie Trybunału

10 Tak również np. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 108.

11 E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjnej (wybrane problemy)*, (w:) *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, Tom XXXIV, XIII Konferencja sędziów Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, Warszawa 23–26 czerwca 2009, Warszawa 2010, s. 13–14.

Konstytucyjnego, dotyczące wykładni wspomnianych wyżej przepisów konstytucyjnych odnoszących się do własności. Takie rozumienie przepisów art. 21 ust. 2 i przepisów art. 64 Konstytucji powoduje jednak, że odjęcie własności będące konsekwencją art. 21 ust. 2 traktuje się jako ograniczenie własności, co nie ma uzasadnienia na gruncie Konstytucji.

W wyroku z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02<sup>12</sup>, Trybunał stwierdził, że wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym może dotyczyć nie tylko własności *sensu stricto*, ale i odjęcia innych praw majątkowych. Ten pogląd Trybunał, odwołując się do swych wcześniejszych orzeczeń, podtrzymał w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61 /07<sup>13</sup>, a następnie w wyroku z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01<sup>14</sup>. W wyroku tym Trybunał stwierdził między innymi: „zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby, nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej instytucji wywłaszczenia.

Wywłaszczenie odnosi się do prawa własności i innych praw majątkowych na nieruchomościach. Bowiem w odniesieniu do ruchomości zastosowanie ma art. 46 Konstytucji stanowiący, że przypadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”.

Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji nie definiuje instytucji wywłaszczenia. Wywołuje to dyskusje w doktrynie wokół kilku podstawowych kwestii pojmowania wywłaszczenia na gruncie Konstytucji. Pierwszą z nich jest wspomniana wyżej relacja między wywłaszczeniem a ograniczeniem prawa własności i innych praw majątkowych wynikającym z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, a wywłaszczeniem, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Już z samej systematyki Konstytucji wynika, że wywłaszczenie nie jest postacią pełnego ograniczenia własności i innych praw majątkowych. Są to dwie odrębne instytucje prawne. Wynika to również z porównania istoty wywłaszczenia polegającego na całkowitym pozbawieniu własności lub innych praw majątkowych na nieruchomościach, podczas gdy z treści art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 wynika, że ustawowe ograniczenie własności lub innych praw majątkowych może nastąpić tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności lub innych praw majątkowych<sup>15</sup>. Trafnie ujmuje istotę wywłaszczenia na gruncie Konstytucji, w kontekście konstytucyjnego ogra-

12 OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 4.

13 OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 174.

14 OTK ZU 2001, nr 4, poz. 87.

15 Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 108–109; M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 78–79.



niczenia tych praw, J. Ciemniwski. Podkreślając, że konstytucyjna ochrona własności nie uniemożliwia ingerencji państwa w prawo własności pod warunkiem respektowania reguł przy dokonywaniu takiej ingerencji, Autor konstatuje: „istnieją dwie instytucje, które pozwalają władzy publicznej na bardzo głęboką ingerencję w prawo własności. Z konstytucyjnego punktu widzenia nie mają one charakteru ograniczenia prawa własności, lecz egzystencję konstytucyjną opierającą na szczególnej podstawie. Są to wywłaszczenie oraz podatki. Istota wywłaszczenia polega na pozbawieniu właściciela prawa własności wbrew jego woli. Pozostaje więc ono w sprzeczności zarówno z zasadą ochrony przez państwo własności (art. 21 ust. 1), jak i z prawem każdego do własności (art. 64 ust. 1). Akt wywłaszczenia nie może być kwalifikowany jako maksimum ograniczeń tego prawa, ponieważ nigdy ograniczenie nie może, jak w tym wypadku, dotyczyć istoty prawa. Trafnie więc, jak sądzę, wybrano jako formę regulacji odrębny przepis Konstytucji i słusznie umieszczono go poza rozdziałem normującym prawa i obowiązki człowieka, ażeby uniknąć wątpliwości odnośnie do poddania tej instytucji reżimowi ochrony praw człowieka. Dla pełnego opisu stanu normatywnego w odniesieniu do dopuszczalności wywłaszczenia dodać można, iż Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wyraźnie przewiduje tego rodzaju odstępstwo od zasady nienaruszalności prawa własności”<sup>16</sup>.

Powyższy pogląd o odrębności instytucji wywłaszczenia od ograniczenia własności i innych praw majątkowych, na gruncie Konstytucji, wydaje się dominować w doktrynie, chociaż nie dla wszystkich jest oczywisty<sup>17</sup>. Aczkolwiek pogląd ten wynika również z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, to – jak się wydaje – Trybunał nie zawsze był w tej kwestii konsekwentny. W wyroku z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, dotyczącej rodzinnych ogródków działkowych, Trybunał odwołując się do wcześniejszych swych orzeczeń, stwierdził między innymi: „Trafnie wywiódł Prokurator Generalny, że ustawowa definicja wywłaszczenia, zawarta w u.g.n., nie może przesądzać o treści pojęcia wywłaszczenia w znaczeniu konstytucyjnym. Słuszny tok rozumowania został jednak zwieńczony błędym – na gruncie dotychczasowego orzecznictwa – wnioskiem, że wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym nie obejmuje pozbawienia, czy też ograniczenia, praw innych niż prawo własności (a więc nie odnosi się ono do odjęcia prawa użytkowania, czy użytkowania wieczystego, przez co art. 17 ustawy działkowej „nie jest niezgodny” z art. 21 ust. 2 Konstytucji). Tymczasem Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do poglądów doktrynalnych, stwierdził już dawno, że „Wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko [...] jako «wszelkie

16 J. Ciemniwski, Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji prawa własności, (w:) Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. nauk. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 475–476.

17 Zob. S. Jarosz–Żukowska, Spory wokół pojęcia wywłaszczenia w ujęciu Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 2001, z. 1. Przedstawiono tam syntetycznie stanowiska dotyczące kilku kwestii spornych wokół wywłaszczenia.

ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną»” (wyrok w sprawie K 8/98, stwierdzenie powtórzone również w wyroku z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 65)<sup>18</sup>.

Istotną kwestią budzącą spory w dyskusjach wokół konstytucyjnego pojmowania wywłaszczenia, których źródłem jest również brak dostatecznej regulacji konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia, jest to, czy na gruncie Konstytucji wywłaszczenie należy pojmować w sposób klasyczny, przyjęty tradycyjnie w doktrynie, jako akt administracyjny państwa w indywidualnej sprawie, odbierający, na podstawie ustawy, własność (w szerokim znaczeniu) za odszkodowaniem; czy też należy przyjąć, że chodzi nie tylko o pozbawienie własności w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, lecz również w drodze działań o charakterze faktycznym odnoszącym taki sam skutek w postaci pozbawienia prawa własności lub innych praw majątkowych (np. formalna ugoda). Chodziłoby również o rozstrzygnięcie, czy za wywłaszczenie można uznać pozbawienie tych praw w drodze aktu normatywnego (ustawy)<sup>19</sup>. Wypada nadmienić, że spory wokół rozumienia wywłaszczenia na gruncie Konstytucji dotyczą także innych kwestii, w szczególności określenia kręgu podmiotów, które mogą być wywłaszczone oraz beneficjentów wywłaszczenia, czyli kręgu podmiotów, na rzecz których dokonywane jest wywłaszczenie. Te kwestie pominiemy jednak w związku z założeniami niniejszej pracy, zwłaszcza, że ich rozstrzygnięcie na gruncie Konstytucji nie wydaje się być tak skomplikowane, jak w przypadku wskazanej wyżej kwestii form (sposobów) wywłaszczenia.

**3.** Rozstrzygnięcia wspomnianych wyżej kwestii, w tym także kwestii form (sposobów) wywłaszczenia, dokonał w znacznym stopniu w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Dotyczy to również, podnoszonego czasem w dyskusjach, zagadnienia charakteru prawnego użytych w art. 21 ust. 2 Konstytucji określeń: „cele publiczne” oraz „słuszne odszkodowanie”. Chodzi mianowicie o to, czy są to warunki (wymogi) wywłaszczenia, czy też cechy immanentne konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Podnoszący tę kwestię, która – jak się wydaje – nie powinna budzić wątpliwości, wskazują jednak, że jej rozstrzygnięcie ma znaczenie dla konstytucyjnej oceny reprivatyzacji, a mianowicie objęcie pojęciem „konstytucyjnego wywłaszczenia” procesów reprivatyzacyjnych<sup>20</sup>.

Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 8 maja 1990 r., sygn. K 1/90, stwierdził między innymi: „Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność z Konstytucją przepisu art.

18 OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 174.

19 Zob. prezentację dyskusji w doktrynie na ten temat (w:) S. Jarosz–Żukowska, Spory wokół pojęcia wywłaszczenia, *op. cit.*, s. 22–25.

20 *Ibidem*, s. 29–30.



12 ust. 5 ustawy z 29 kwietnia 1985 r., rozważył w pierwszej kolejności znaczenie przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który odnosi się bezpośrednio do materii unormowanej przepisem kwestionowanym we wniosku. W swej treści, ważnej z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy, ustanawia on konstytucyjną, a więc wzmoczoną ochronę własności, dopuszczając wywłaszczenie wyłącznie na cele publiczne i tylko za słusznym odszkodowaniem. Wywłaszczenie w rozumieniu art. 7 Konstytucji – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – to wszelkie pozbawienie własności z przeznaczeniem na cele publiczne, bez względu na formę (nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej) [...]”.

Takie stanowisko Trybunału zostało potwierdzone już na gruncie Konstytucji z 1997 r. W wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99<sup>21</sup>, dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej na budowę drogi, Trybunał, wypowiadając się również co do wspomnianego charakteru wyrażeń: „cel publiczny” oraz „słuszne odszkodowanie”, stwierdził między innymi: „[...] Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Trzeba podkreślić, iż ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia „wywłaszczenie”. Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi. Tak więc realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny uważa, że pojęcie „wywłaszczenie”, zawarte w art. 21 ust. 2 konstytucji winno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako „wszelkie pozbawienie własności [...] bez względu na formę” (por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196). Ujęcie konstytucyjne wychodzi więc swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podkreślić jednak trzeba, iż takie szerokie ujęcie zakresu pojęcia „wywłaszczenie” nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania”.

Takie stanowisko Trybunał potwierdził wkrótce w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, nie odróżniając jednak wywłaszczenia od ograniczenia własności. W wyroku tym Trybunał zarazem stwierdził między innymi: „Trybunał zwraca więc uwagę, że art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawiera definicji legalnej wywłaszczenia. Wykładnia językowa przepisu wskazuje wyraźnie, że cel publiczny jest warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia, nie zaś – jego cechą konstytu-

21 OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60.

tywną. Wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako „wszelkie pozbawienie własności [...] bez względu na formę” (por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196 i tam cyt. orzeczenie TK), czy też – jako „wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną” (F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, PS 5/98, s. 31). Szerokie ujęcie wywłaszczenia znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego na tle art. 1 protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w prawie porównawczym (por. przykł. F. Zoll, *op. cit.*, s. 29. Orzecznictwo Strasburskie; Toruń 1998, s. 884, H.P. Westermann, *BGB – Sachenrecht*, Heidelberg 1990, s. 16 i tam powołane orzeczenia BverfGE”).

We wspomnianym wcześniej wyroku w sprawie o sygn. K 61/07 Trybunał potwierdził powyższą linię orzeczniczą dotyczącą form wywłaszczenia, przywołując szereg swoich wcześniejszych orzeczeń oraz precyzując pojmowanie wywłaszczenia na gruncie Konstytucji. Wydaje się jednak, że uczynił to w sposób bardziej ostrożny, nie wspominając o „szerokim” ujęciu zagadnienia pozbawienia własności. W wyroku tym Trybunał stwierdził mianowicie, że „wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonego odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”.

Masowe, a zarazem zróżnicowane sytuacje przymusowego pozbawienia własności po II wojnie światowej, nie tylko w wyniku indywidualnej decyzji administracyjnej, ale także z mocy prawa, na podstawie ustawy (*ex lege*) – spowodowały, że ustawodawca, jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w ustawie z 29 grudnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w wyniku jej nowelizacji, odniósł możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta zgodnie z celem wywłaszczenia, nie tylko do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie indywidualnej decyzji wywłaszczeniowej, ale także do przymusowego pozbawienia własności z mocy prawa, poszerzając faktycznie pojęcie wywłaszczenia, jako aktu przymusowego

pozbawienia własności na cele publiczne. Rozszerzenie stosowania zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości – do nieruchomości przejętych na podstawie ustawy z 31 stycznia 1961 r. i ustawy z 6 lipca 1972 r. – oznaczało wyjście ustawodawcy poza krąg sytuacji, gdy odjęcie własności następowało w trybie indywidualnej decyzji wywłaszczeniowej, gdyż obie te ustawy przewidywały przejęcie nieruchomości z mocy prawa.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, ze zm.) utrzymała wspomnianą wyżej zasadę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i – w art. 136 – odniosła ją do wszelkich przypadków wywłaszczenia nieruchomości na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej. Natomiast art. 216 tej ustawy dodatkowo przewidział odpowiednie stosowanie tej zasady do niektórych innych przypadków odjęcia własności. Powtórzono więc (zawarte już w art. 69 ust. 4 ustawy z 1985 r.) odniesienie tej zasady do nieruchomości przejętych lub nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z 31 stycznia 1961 r. i ustawy z 6 lipca 1972 r., a zarazem rozszerzono stosowanie zasady zwrotu na nieruchomości przejęte lub nabyte na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, na podstawie ustawy z 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach oraz na podstawie art. 22 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.

Ustawodawca odniósł więc odpowiednie stosowanie zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie pięciu ustaw – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01<sup>22</sup>. Trybunał podkreślił zarazem, że na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji można dopuścić wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”, z czego wynikają istotne konsekwencje. „Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie”, które wykracza swoim zakresem poza pojęcie „wywłaszczenie” z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Tak bezwzględnie sformułowany obowiązek odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji (a być może – biorąc pod uwagę zbieżność treści obecnej art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 7 ust.

22 OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216.

2 poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych – też na gruncie obowiązywania “nowelizacji grudniowej” z 1989 r.). Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne, a zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową” – stwierdził Trybunał w przywołanym wyżej wyroku.

4. Pojmowanie „słusznego odszkodowania”, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie jest w pełni jednolite w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Początkowo, idąc śladem orzecznictwa Trybunału sprzed wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał utożsamiał „słuszne odszkodowanie” z „odszkodowaniem ekwiwalentnym”, odpowiadającym wartości wywłaszczonego dobra. W wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99<sup>23</sup>, Trybunał przypomniał tę linię orzeczniczą, podtrzymując ją zarazem. Trybunał stwierdził: „W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały (także pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych) liczne postulaty pod adresem postulatów „słusznego” odszkodowania. Podkreślano w nich, iż słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Oznacza to, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił lub ujmując szerzej, takie które pozwoli wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową jaką miał przed wywłaszczeniem. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania, (por. orzeczenie z 19 czerwca 1990 r., K. 2/90, OTK 1990 r., poz. 3)”.

Ale w wyroku z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02<sup>24</sup>, Trybunał podkreślił, że „słuszne odszkodowanie” nie musi oznaczać odszkodowania pełnego. Uzasadniając taki pogląd, Trybunał stwierdził, że „nawet całkowite odjęcie własności nie zawsze musi (wedle Konstytucji) wiązać się z całkowitym pokryciem szkody. W tym bowiem zakresie rekompensata musi odpowiadać kryterium „słuszności”, co nie oznacza, że musi ona być „pełna”. Konstytucji znane jest bowiem różnicowanie zakresu skutków odszkodowawczych – co do zasady, na co wskazuje istnienie art. 21 ust. 2. Ten przepis zresztą dotyczy szkód wyrządzonych działaniem nienaruszającym prawa. Tym niemniej sama idea niepełnego odszkodowania nie jest Konstytucji obca. Nie można zatem twierdzić, że sam fakt braku pełności odszkodowania jako taki jest niekonstytucyjny”.

W wyroku z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02<sup>25</sup>, Trybunał zaakceptował nowy kierunek argumentacji, uzasadniając, że odszkodowanie niepełne może wynikać z ochrony innej „ważnej” wartości konstytucyjnej. Przytoczmy stosowny fragment uzasadnienia tego wyroku. „W myśl art. 21 Konstytucji wła-

23 OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60.

24 OTK ZU 2003, nr 7A, poz. 76.

25 OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 66.

sność podlega ochronie, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Art. 21 ust. 2 Konstytucji uzależnia dopuszczalność wywłaszczenia od spełnienia przesłanki słusznego odszkodowania, co m.in. odróżnia wywłaszczenie od innych ograniczeń praw majątkowych, które nie zawsze wymagają kompensacji. Konstytucja nie precyzuje pojęcia „słuszne odszkodowanie”. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego „słuszne odszkodowanie” to odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości. Znamienne jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem „pełne odszkodowanie”, lecz zastosował termin „słuszne”, który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za „słuszne” również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny (por. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999 – w szczególności do art. 21 Konstytucji)” – stwierdził Trybunał uzasadniając ewolucję ukształtowanej wcześniej linii orzeczniczej.

W wyroku z dnia 13 czerwca 2011, sygn. SK 41/09<sup>26</sup>, w skomplikowanej sprawie odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości na podstawie tzw. dekretu warszawskiego, Trybunał uznał zakresowo za niezgodną z Konstytucją zaskarżoną regulację i idąc śladem zmodyfikowanej linii orzeczniczej, stwierdził między innymi: „Bez względu na decyzję ustawodawcy co do ograniczonego bądź kompleksowego uregulowania problemu odszkodowania za utraconą własność, dochowanie wymogów konstytucyjnych w obecnej sytuacji, jak wspomniano – skomplikowanej pod względem faktycznym i prawnym, nie musi polegać na przyjęciu zasady pełnego odszkodowania. Należy pamiętać, że obecny stan faktyczny i częstokroć skomplikowany stan prawny nieruchomości utraconych na podstawie dekretu warszawskiego to nie tylko efekt niejednolitej polityki ustawodawcy, lecz także rezultat powojennych decyzji politycznych podejmowanych na masową skalę, których konsekwencji nie można odwrócić, a nawet w pełni im zadośćuczynić, bez szkody dla interesu powszechnego. Skutki takie, mimo że nawet po wielu latach należy oceniać w sposób jednoznaczny z punktu widzenia naruszenia praw jednostki, powinny być jednak oceniane w sposób szczególny z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej (zob. wyrok w sprawie SK 22/01). Nie bez znaczenia dla tej oceny jest między innymi to, że pełne zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych osób (ich następców prawnych), które utraciły własność nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego, mogłoby powodować w konsekwencji również masowe naruszenie praw konstytucyjnych innych osób”.

26 OTK ZU 2011, nr 5A, poz. 40.

5. Artykuł ten, skromny w swych rozmiarach i dalece ograniczony co do założeń, sygnalizuje tylko pewne zagadnienia, które już w poważnym stopniu ujawniły się w literaturze przedmiotu: niespójność regulacji własności i innych praw majątkowych na gruncie przepisów konstytucyjnych; związany z tym brak jednolitego rozumienia instytucji wywłaszczenia na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji; niejednolite rozumienie „słusznego odszkodowania”, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji – to najważniejsze kwestie, które zostały zasygnalizowane w pracy. Inne, dyskutowane również w literaturze, pominięto, gdyż – jak się wydaje – nie są w takim samym stopniu skomplikowane w dążeniu do osiągnięcia spójnej wykładni.

Niespójność przepisów dotyczących prawa własności i innych praw majątkowych jest oczywista. Zapewne dobrze byłoby, aby przy okazji gruntownej rewizji Konstytucji (miejmy nadzieję dość odległej) została ona usunięta. Należy jednak zauważyć, że wykładnia tych przepisów może tworzyć spójny blok interpretacyjny, jeżeli uzna się, iż pojęcie własności w art. 21 ust. 2 jest szerokie, obejmujące także inne prawa majątkowe, skategoryzowane w przepisach art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Podzielał tutaj pogląd D. Pokitko, który pisze: „Opierając się na powyższych argumentach, wydaje się, że można przyjąć szerokie rozumienie terminu „własność” w art. 21 Konstytucji, zwłaszcza, jeżeli zgodzimy się z poglądem wyrażonym w doktrynie, że Konstytucja posługuje się takimi pojęciami, jak: „własność” czy „prawo dziedziczenia”, w sposób autonomiczny. Nie stoi to na przeszkodzie uznaniu poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do art. 64, zgodnie z którym, na gruncie przepisów tego artykułu „własność” należy pojmować w znaczeniu wąskim. W ten sposób można dojść do wniosku, że obecnie obowiązująca Konstytucja posługuje się pojęciem własności w dwojakim znaczeniu, to jest, cywilistycznym, gdy mówi o prawie do własności, innych praw majątkowych, prawie dziedziczenia (art. 64 ust. 1 i 2) oraz ograniczeniu własności w sensie cywilistycznym (art. 64 ust. 3), a także w znaczeniu ogólnym, szerokim, gdy „własność jest zbiorczym określeniem dla wszelkich praw majątkowych” – art. 21 Konstytucji”<sup>27</sup>.

Nie ulega również wątpliwości, że należy, na gruncie przepisów konstytucyjnych, odróżniać ograniczenie własności i innych praw majątkowych od instytucji wywłaszczenia na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jest to w pełni możliwe i konieczne. Niestety, także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie jest tutaj do końca konsekwentne.

Brak konstytucyjnej regulacji (w wystarczającym stopniu) jest uciążliwy, ale głównie z powodu niejednolitości rozumienia przepisów art. 21 i art. 64 Konstytucji. Co się tyczy rozumienia wywłaszczenia w kontekście dyskusji wo-

27 D. Pokitko, *op. cit.*, s. 182.



kół jego pojmowania wąskiego (indywidualny akt administracyjny o charakterze przymusowym, za odszkodowaniem), czy też szerokiego pojęcia wywłaszczenia (również inne akty indywidualne jak ugoda, a także akt normatywny), brak bardziej szczegółowej regulacji nie jest dotkliwy, bo wypełniło go orzecznictwo Trybunału, w którym wykształciło się szerokie rozumienie wywłaszczenia, wymuszone w szczególności bolesną problematyką zwrotu wywłaszczonych przymusowo nieruchomości przed nastaniem III Rzeczypospolitej. Zwięzła definicja wywłaszczenia na gruncie Konstytucji, podana przez L. Garlickiego, wydaje się być najbardziej trafna. Píše on, że wywłaszczenie jest przymusowym pozbawieniem własności lub innych praw majątkowych na nieruchomościach, dopuszczalne tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem<sup>28</sup>, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, wypowiadając się zarazem, jak należy rozumieć „cel publiczny”, a zwłaszcza co należy rozumieć przez „słuszne odszkodowanie”.

Być może nawet lepiej się stało, że to nie Konstytucja określa bliżej, co to jest „słuszne odszkodowanie”. Każdy rozpatrywany przypadek jest inny, a ponadto trzeba go rozstrzygać, biorąc pod uwagę także inne wartości konstytucyjne. Oczywiście, niezbędna jest względnie trwała linia orzecznicza. Ale nie wywołuje mojego zdziwienia, że linia ta ewoluje. Trwałość linii orzeczniczej nie wyklucza bowiem jej uzasadnionej ewolucji, z dochowaniem jednak w szczególności zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wobec podmiotów, którym przysługują stosowne prawa podmiotowe na podstawie Konstytucji.

---

28 L. Garlicki, *op. cit.*, s. 108.