

104/9/A/2007

WYROK

z dnia 16 października 2007 r.

Sygn. akt K 28/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Teresa Liszcz

Jerzy Stępień,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 października 2007 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 185 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody w sytuacji, o której mowa w przepisie art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo wodne, z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 i Nr 267, poz. 2255, z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 i Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 21, poz. 125, Nr 64, poz. 427, Nr 75, poz. 493, Nr 88, poz. 587, Nr 176, poz. 1238 i Nr 181, poz. 1286) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody w sytuacji, o której mowa w art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo wodne, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 1 sierpnia 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) o stwierdzenie niezgodności art. 185 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.; dalej: prawo wodne) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody w sytuacji, o której mowa w art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego. Jako wzorce kontroli RPO powołał art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 października 2007 r. w Dz. U. Nr 195, poz. 1413.

W art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego zabrania się – dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych – wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału po stronie odpowietrznej. Jakkolwiek RPO nie kwestionuje zasadności zakazu wskazanego w art. 85 ust. 1 pkt 4, to, w jego opinii, taka ustawowa ingerencja w prawo własności, dokonana w interesie publicznym musi być rekompensowana możliwością żądania odszkodowania, gdyż stanowi jedną z postaci wywłaszczenia. Możliwość ta tymczasem została wprost wyłączona w art. 185 prawa wodnego.

RPO podnosi, że na gruncie innych ustaw, przewidujących możliwość ograniczenia korzystania z nieruchomości z uwagi na cele lub dobro publiczne, istnieje możliwość żądania odszkodowania. Na poparcie tego twierdzenia powołuje odpowiednie przepisy z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.) i ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, ze zm.). Brak możliwości żądania odszkodowania w zakresie wskazanym w art. 185 ust. 1 prawa wodnego jest tym bardziej nieuzasadniony, że, jak wskazuje RPO, już w pierwszej ustawie dotyczącej tej dziedziny – z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574, ze zm.) – za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości związane z zakazami wynikającymi z konieczności ochrony przed powodzią przewidziane było roszczenie odszkodowawcze wobec osoby zobowiązanej do utrzymania wału przeciwpowodziowego. Natomiast w obowiązującej poprzednio ustawie z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230, ze zm.) istniała ogólna podstawa odszkodowawcza wskazana w art. 13 tej ustawy.

RPO uważa, że zakaz ustanowiony w art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego jest tożsamy w skutkach z ingerencją w prawo właściciela do niezakłóconego korzystania z rzeczy. W konsekwencji, w opinii RPO, stanowi to postać wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, polegającą na ograniczeniu w korzystaniu z nieruchomości bez słusznego odszkodowania. Tym samym stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania za pozbawienie własności. Przesłanka ta, obok przesłanki celu publicznego, stanowi niezbędny warunek dopuszczalności każdego wywłaszczenia, które, pomimo braku definicji legalnej, musi być rozumiane szeroko, jako wszelkie pozbawienie własności, bez względu na formę. Taka interpretacja konstytucyjnej formuły koresponduje także z unormowaniami art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, oraz z poglądami przedstawicieli doktryny prawnej.

Prawo własności zakotwiczone jest zarówno w Konstytucji, jak i na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Konstytucyjna gwarancja ochrony tego prawa powoduje, że powinnością państwa staje się zarówno tworzenie prawa chroniącego własność, jak i powstrzymywanie się od przyjmowania regulacji pozbawiających tej ochrony lub ją ograniczających. RPO podziela stanowisko TK, że żadne prawo, w tym także prawo własności, nie ma charakteru absolutnego i ze względu na ważny interes publiczny dopuszczalne jest jego ograniczanie. Dopuszczalność ograniczenia zależy jednak od przyczyny jego wprowadzenia i zachowania zasady proporcjonalności. W kontekście prawa własności przepisy ustanawiające ograniczenia powinny we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny. Słuszne odszkodowanie jest zaś czynnikiem determinującym ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności. Jego brak stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Powyższa argumentacja przesądza, zdaniem RPO, o niekonstytucyjności art. 185 prawa wodnego w zakresie wskazanym we wniosku.

2. W piśmie z 22 stycznia 2007 r. do stanowiska RPO ustosunkował się, w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu. Marszałek wniósł o stwierdzenie, że art. 185 prawa wodnego w zakresie zakwestionowanym przez RPO nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ustrojodawca nie zdefiniował wywłaszczenia, ale jedynie określił warunki jego dopuszczalności. W niniejszej sprawie zaś, dla udowodnienia naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest wykazanie, czy rzeczywiście mamy do czynienia z tą instytucją. Ustalenie adekwatności wzorca kontroli, zdaniem Marszałka, możliwe jest wyłącznie przez odniesienie się do orzecznictwa TK. W jego świetle wywłaszczenie należy rozumieć szeroko, jako wszelką formę pozbawienia własności, jednak istotne znaczenie ma fakt, że instytucja ta należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Warunkami dopuszczalności – a nie cechami – wywłaszczenia są cel publiczny oraz obligatoryjne odszkodowanie. Wywłaszczenie dokonywane jest w drodze decyzji administracyjnej, co pozwala na odróżnienie go od wszelkich innych form pozbawienia własności, na przykład niedozwolonej na gruncie Konstytucji nacjonalizacji, i odróżnienie go od ograniczeń ustalających treść i zakres prawa własności. Ograniczenia takie są dopuszczalne, co potwierdza orzecznictwo TK, jednak nie ma do nich zastosowania art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ich źródłem jest bowiem ustawa, a ustanawiane są w interesie ogólnym i dotyczą całej kategorii praw, dlatego nie zawsze wymagają kompensacji. Wywłaszczenie zaś stanowi odjęcie w całości na cele publiczne konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu (Skarbu Państwa lub wskazanej gminy); jest dokonywane na podstawie decyzji administracyjnej i obligatoryjnie wiąże się z nim odszkodowanie. Oprócz skutków publicznoprawnych, decyzja jednocześnie wywołuje skutki cywilnoprawne w postaci zniesienia prawa własności dotychczas uprawnionych i ustanowieniu tego prawa dla nowych właścicieli.

Wobec powyższego, art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego stanowi nie formę wywłaszczenia, lecz jedynie ograniczenie w korzystaniu z prawa własności, dochodzące do skutku nie w drodze władczego rozstrzygnięcia organu administracji, ale na podstawie aktu normatywnego (ustawy), ustanowionego w interesie ogólnym, który ze względu na istotę i cel społeczny (*ratio legis* regulacji nie budzi także zastrzeżeń wnioskodawcy) nie wymaga rekompensaty w postaci odszkodowania. Marszałek zgadza się z wnioskodawcą, że art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego ogranicza prawa właścicieli w korzystaniu z nieruchomości, jednak prawo własności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Ponadto ograniczenie wynikające z tego przepisu spełnia wymogi z art. 64 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie narusza istoty prawa własności. Tym bardziej więc nie można rozszerzyć przesłanek dopuszczających ograniczenie własności z art. 64 ust. 3 Konstytucji na wywłaszczenie, którego cechą immanentną jest naruszenie istoty tego prawa. Art. 85 ust. 1 pkt 4 nie narusza również zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zawierającego generalne przesłanki dopuszczalności ograniczeń wolności i praw. Kwestionowany przepis, zawarty w akcie rangi ustawowej, ma na celu ochronę życia, zdrowia i mienia (także osoby ograniczonej w korzystaniu z własności), które to konstytucyjnie chronione dobra mogłyby doznać uszczerbku na skutek naruszenia konstrukcji wałów przeciwpowodziowych. Jednocześnie stanowi jedną z licznych form ograniczenia w korzystaniu z prawa własności, przewidzianych zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym (na przykład prawo sąsiedzkie). Zgodnie zaś z art. 140 kodeksu cywilnego, będącego najpełniejszą definicją własności, granice korzystania z tego prawa wyznaczają ustawy i zasady współżycia społecznego.

Argumentacja powyższa, w ocenie Marszałka, wykazuje nieadekwatność art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli wskazanego przez RPO.

3. W piśmie procesowym z 2 kwietnia 2007 r. RPO ustosunkował się do stanowiska Marszałka Sejmu. Podtrzymując dotychczasowe stanowisko oraz argumentację stanowiącą jego uzasadnienie, RPO poczynił dodatkowe wyjaśnienia odnośnie do form, jakie może przybierać wywłaszczenie.

Powołując orzecznictwo TK (wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 97 w sprawie tzw. mienia zabużańskiego) i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, RPO wskazał, że pojęcie wywłaszczenia dotyczy także tzw. wywłaszczeń faktycznych, polegających na ingerencji w sferę praw majątkowych właściciela bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego. Oceniając, czy doszło do wywłaszczenia, nie należy kierować się wyłącznie względami formalnymi. Prawo ma zapewniać ochronę rzeczywistą i skuteczną, dlatego konieczne jest zbadanie, czy zakres ingerencji nie oznacza faktycznego pozbawienia własności, czyniąc dane prawo podmiotowe prawem iluzorycznym, pozornym.

Drugą kwestią poruszoną przez RPO jest możliwość dokonywania wywłaszczenia w formie aktu generalnego. Powołując się na wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99 (OTK ZU nr 2/2000, poz. 60), RPO przytoczył sformułowaną przez TK tezę, że nieuzasadnione jest na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji dyskwalifikowanie regulacji ustawowej dotyczącej problematyki własności tylko z tego powodu, że jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w obowiązujących ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca może dowolnie sięgać po rozmaite formy pozbawiania własności.

Głównym zagadnieniem, w ocenie RPO, jest więc ustalenie istoty wywłaszczenia, co pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy forma wywłaszczenia jest elementem konstrukcyjnym tej instytucji. Odpierając argumentację Marszałka, RPO wskazał, że nie istnieje ryzyko zatarcia granicy między wywłaszczeniem a nacjonalizacją oraz między wywłaszczeniem a ograniczeniem prawa własności, bo nacjonalizacja jest konstytucyjnie niedopuszczalna, a ograniczenie własności, o którym mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji, jest odrębną instytucją prawną o swoistych cechach, pozwalających na odróżnienie od wywłaszczenia bez względu na formę dokonania. Tym, co odróżnia obie instytucje, jest, w ocenie RPO, istota prawa własności, której naruszenie kwalifikuje ingerencję prawną jako wywłaszczenie.

Analizując konstrukcję wywłaszczenia, należy oprócz formy określić znaczenie odszkodowania i celu publicznego. Bez wątplenia, zdaniem RPO, cel publiczny stanowi konstytucyjny warunek dopuszczalności wywłaszczenia, nie zaś jego cechę, co jest aprobowane tak przez przedstawicieli doktryny prawnej, jak i TK. A odszkodowanie, w ocenie RPO, można rozumieć dwojako – jako kryterium dopuszczalności wywłaszczenia, ale również jako kwalifikowaną formę rekompensaty z uwagi na posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „słusznego” (a więc nie jakiegokolwiek) odszkodowania. RPO stoi na stanowisku, wspierając się orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji odszkodowanie jest elementem konstrukcyjnym wywłaszczenia, a wyrażenie „dopuszczalne za słusznym odszkodowaniem” stanowi konstytucyjną gwarancję odszkodowania ekwiwalentnego. Jest więc – ze względu na umiejscowienie w art. 21 Konstytucji, ustanawiającym pełną ochronę własności, instytucją tej ochrony.

Wykładnia wynikająca z systematyki Konstytucji pozwala również, w opinii RPO, stwierdzić, że wywłaszczenie stanowi ingerencję w prawo własności, prowadzącą zawsze do naruszenia istoty tego prawa, bez względu na formę, w jakiej jest dokonywana.

Konstrukcja wywłaszczenia oparta jest na odszkodowaniu, natomiast cel publiczny i kwalifikowana forma odszkodowania (słuszne odszkodowanie) stanowią konstytucyjne przesłanki jego dopuszczalności. Konstytucja posługuje się więc pojęciem wywłaszczenia w znaczeniu materialnym, w odróżnieniu od formalnego znaczenia w ustawodawstwie zwykłym.

Konkludując, RPO przytoczył rozumienie pojęcia istoty (jądra) danego prawa, powołując orzecznictwo TK, poglądy przedstawicieli doktryny prawnej oraz orzecznictwo francuskiej Rady Konstytucyjnej. W tym świetle stwierdził, że nie sposób uznać art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego jedynie za ograniczenie wykonywania prawa własności z art. 64 ust. 3 Konstytucji. W istocie mamy do czynienia z formą wywłaszczenia *ex lege*, które musi odbywać się za słusznym odszkodowaniem.

4. Pismem z 18 kwietnia 2007 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie zgodności zakwestionowanej przez RPO regulacji z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Nie podając w wątpliwość twierdzenia, że art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego stanowi ograniczenie wykonywania prawa własności, za które ustawodawca nie przewidział odszkodowania, Prokurator uznał, że mamy w niniejszej sprawie do czynienia z ingerencją władzy publicznej w sferę praw ekonomicznych jednostki i trzeba ocenić, czy owa ingerencja nie jest zbyt głęboka i nie narusza istoty prawa własności.

Nie ulega wątpliwości, że prawo własności nie jest prawem bezwzględnym, a Konstytucja dopuszcza jego ograniczenia. Należy zbadać, zdaniem Prokuratora, czy w wypadku zakwestionowanej regulacji uwzględniono konstytucyjne ramy, dopuszczalnego ograniczenia i odmienność kategorii prawnych, w jakich należy rozważyć powołane wzorce kontroli. Art. 21 Konstytucji dotyczy bowiem własności jako jednej z zasad ustroju gospodarczego, zaś art. 64 stanowi o własności jako jednym z podstawowych praw ekonomicznych.

Istota prawa własności zawarta jest w art. 140 kodeksu cywilnego. Prawo to stanowi najszerszą formę korzystania z rzeczy, ustawodawca nie może więc ustanawiać takich regulacji, które, przekraczając pewien stopień uciążliwości, prowadzą do naruszenia istoty prawa. Oceniając zakwestionowaną przez RPO regulację z punktu widzenia art. 21 ust. 2 Konstytucji, Prokurator stwierdza, że ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości położonej w odległości mniejszej niż 50 metrów od wału przeciwpowodziowego nie mogą budzić wątpliwości jeśli chodzi o realizację celu publicznego i dochowanie należytej – ustawowej – formy. Oczywiście były intencje ustawodawcy, który nie tylko chroni życie i zdrowie ludzi, ale zabezpiecza także ich interesy prawne i faktyczne (lepszą ochroną przed zalaniem poprawia bezpieczeństwo użytkownika nieruchomości i wpływa na wartość gruntu). Jakkolwiek podejmowanie działań budowlanych w odległości mniejszej niż 50 metrów od wału przeciwpowodziowego może wzbudzać wątpliwość z punktu widzenia sensowności, to przecież zakaz zawarty w art. 85 ust. 1 pkt 4 nie stanowi przeszkody w korzystaniu z innych uprawnień właścicielskich, przykładowo zbyciu czy wydzierżawieniu nieruchomości, a nawet zabudowie – pod warunkiem, że nie będzie realizowana w odległości mniejszej niż 50 metrów od wału przeciwpowodziowego. Prokurator powołuje się także na przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm., dalej: prawo budowlane), w świetle których mało prawdopodobne jest uzyskanie pozwolenia na budowę na takim obszarze. Poza tym art. 190 prawa wodnego penalizuje złamanie zakazów zawartych w art. 85 ust. 1, przewidując karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

W powyższym świetle, w opinii Prokuratora, nie można ograniczenia wykonywania prawa własności wynikającego z art. 85 ust. 1 pkt 4 uznać za wywłaszczenie

czy naruszenie istoty prawa własności, toteż wyłączenie odszkodowania – z uwagi na istotę, sens i cel społeczny ograniczenia – wydaje się konstytucyjnie poprawne, o czym świadczy także treść przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyłączenie prawa do odszkodowania za ograniczenie wykonywania prawa własności ze względu na bezpieczeństwo publiczne – a także dla ochrony środowiska – przewidziane jest między innymi w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.) czy też w prawie budowlanym.

Zarówno więc zakaz zawarty w art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego, jak i wyłączenie w art. 185 ust. 1 tej ustawy odszkodowania za ograniczenia prawa własności nie naruszają, w ocenie Prokuratora, powołanych we wniosku wzorców kontroli.

II

Na rozprawę 16 października 2007 r. stawili się umocowani przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich zgłosił wniosek formalny dotyczący korekty wskazanego we wniosku przedmiotu kontroli. Ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493) zmieniony został bowiem art. 185 prawa wodnego. Przepis ten składa się z aktualnie z dwóch ustępów. Treść zakwestionowana przez Rzecznika pozostała niezmieniona, ale oznaczona jest jako ustęp pierwszy. Przedmiotem zaskarżenia jest więc art. 185 ust. 1 prawa wodnego w zakresie wskazanym we wniosku. Wniosek został przyjęty przez skład orzekający.

Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) są przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.; dalej: prawo wodne).

Art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego, umieszczony w dziale V ustawy, mówiącym o ochronie przed powodzią oraz suszą, zabrania – dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych – wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału po stronie odpowietrznej. Art. 185 zaś, umieszczony w dziale VIII prawa wodnego: „Odpowiedzialność za szkody”, wyłącza w ustępie pierwszym stosowanie przepisów tego działu do sytuacji wskazanych w art. 82-88. Przepisy o odpowiedzialności odszkodowawczej nie będą więc miały, między innymi, zastosowania w sytuacji określonej w art. 85 ust. 1 pkt 4. Jako wzorce kontroli RPO wskazuje art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Przed oceną konstytucyjności zaskarżonej regulacji zasadne jest, zdaniem TK, krótkie przybliżenie zagadnienia ochrony przed powodzią oraz instytucji przewidzianych w tym celu w prawie wodnym.

Ochrona przeciwpowodziowa ma wielowiekową tradycję. Kiedy tylko człowiek zasiedlił doliny rzeczne, pojawiły się coraz wyższe i częstsze fale powodziowe. Było to naturalną konsekwencją wzrastającej powierzchni pól uprawnych, głębokości upraw,

wypasu licznych stad bydła nieustannie niszczących darń czy intensywniejszej trzebieży lasów, które pierwotnie stanowiły naturalne zbiorniki retencyjne (zob. więcej: U. Kołodziejczyk, *O potrzebie badań geologiczno-inżynierskich wałów przeciwpowodziowych na obszarze wschodniej części Niżu Środkowoeuropejskiego*, „Przegląd Geologiczny”, nr 7/2005). Obronną reakcją mieszkańców terenów zagrożonych powodzią było sypanie wałów przeciwpowodziowych. Przykładowo pierwsze obwałowania w dolinie środkowej Odry pojawiły się w XIII wieku i choć, ze względu na brak wiedzy i doświadczenia, były bardzo nieskuteczne i miały charakter doraźny, stanowiły początek rodzącej się ochrony przeciwpowodziowej. Prawdziwy przełom nastąpił w XVIII i XIX wieku, gdy, po zajęciu Śląska przez Prusy, zaczęto prowadzić jednolitą politykę w zakresie gospodarki wodnej. W tym czasie ustalono model budowy wału, powołano związki wałowe zrzeszające branżowe instytucje oraz właścicieli gruntów i nieruchomości chronionych wałami oraz pojawiły się pierwsze akty prawne, zwane ordynacjami wałowymi, obciążające fiskalnie obowiązkiem rozbudowy wałów nie tylko mieszkańców obszarów powodziowych, ale również pozostałą część społeczeństwa. W ten sposób obowiązek opieki nad ochroną przeciwpowodziową stawał się zadaniem o charakterze ogólnospołecznym, nie zaś jedynie lokalnym. Warto również wspomnieć, że od początku regulacje dotyczące ochrony przed powodzią nakładały na obywateli szereg obowiązków (na przykład stosowanie przez właścicieli jednakowych zasad budowlanych celem usystematyzowania budowli wałowych), za których niewykonanie groziły kary pieniężne (zob. więcej: U. Kołodziejczyk, *op.cit.*, A. Born, *Regulacja Odry i rozbudowa urządzeń technicznych* [w:] *Monografia Odry. Studium zbiorowe*, pod red. A. Grodka, M. Kielczowskiej-Zalewskiej i A. Zierhoffera, Poznań 1948, s. 487).

Reasumując powyższe rozważania, obowiązek ochrony przed powodzią przez właściwe utrzymanie wałów przeciwpowodziowych jest historycznie ukształtowaną powinnością człowieka, który – skoro zasiedlił i obwałował doliny rzeczne – musi dziś chronić je przed zalaniem. A to generuje konieczność podporządkowania się pewnym ograniczeniom, między innymi w wykonywaniu prawa własności.

1.2. W aktualnym stanie prawnym problematyka ochrony przed powodzią została wyodrębniona w dziale V prawa wodnego: „Ochrona przed powodzią i suszą”. Należy podkreślić, że zagadnienie to było również przedmiotem regulacji w poprzednio obowiązujących aktach prawnych dotyczących prawa wodnego, począwszy od ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 936, ze zm.; dalej: ustawa wodna), poprzez ustawę z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 34, poz. 158, ze zm.; dalej: prawo wodne z 1962 r.) – aż do bezpośrednio poprzedzającej obecnie obowiązującą – ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230, ze zm., dalej: prawo wodne z 1974 r.). Na gruncie aktualnego stanu prawnego dostrzega się przede wszystkim istotne zmiany wprowadzone przez ustawodawcę w zakresie samego podejścia do kwestii ochrony ludzi i mienia przed powodzią i suszą (z uwagi na problematykę sprawy zawisłej przed TK rozwiązania dotyczące suszy zostaną pominięte). W zamyśle ustawodawcy ochrona wymaga długofalowych działań, dlatego w otwierającym omawiany dział prawa wodnego art. 79 podkreśla się znaczenie planowości tej ochrony. Zmiana podejścia widoczna jest w art. 80, który kładzie nacisk na ochronę czynną, realizowaną między innymi przez zachowanie i tworzenie wszelkich systemów retencji wód, racjonalne użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, funkcjonowanie systemu wczesnego ostrzegania czy budowanie i utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych (por. *Prawo wodne. Komentarz*, pod red. J. Rotki, Wrocław 2002, s. 231 i n., *Nowe prawo wodne*, pod red. I. Kozy, Zielona Góra 2002, s. 101 i n.). Powyższe środki ochrony przed powodzią zaliczane są w literaturze przedmiotu do środków technicznych. Pozostałe środki mają

charakter organizacyjno-administracyjny (tu mieszczą się zakazy i nakazy odnoszące się do gospodarki na terenach zalewowych, dotyczące między innymi wykupu nieruchomości, przesiedleń; por. *Prawo wodne, op.cit.*, s. 233). Ustawodawca rozszerzył, w stosunku do przepisów prawa wodnego z 1974 r., katalog terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, dzieląc je na obszary bezpośredniego zagrożenia oraz potencjalnego zagrożenia, do których zaliczane są między innymi tereny narażone na zalanie w wypadku – co ma znaczenie z uwagi na problematykę sprawy zawisłej przed TK – zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych (art. 83 ust. 1 pkt 2 prawa wodnego). Na obszarach bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia niezbędne są ograniczenia w użytkowaniu, a położenie tych terenów jest obowiązkowo przedmiotem szczególnego zainteresowania przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego, a gdy takich planów nie ma – obszary te muszą być uwzględniane przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, niezbędnych przy staraniach o zezwolenie na budowę (por. art. 84 prawa wodnego, J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 215.). Ma to służyć zmniejszaniu wielkości strat powodziowych. Ceny gruntów na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi są zasadniczo znacznie niższe, co powoduje ich wykupywanie i przeznaczanie pod zabudowę. Wymóg uzyskania odstępstwa od zakazu wykonywania robót lub wznoszenia obiektów na takich terenach powinien więc zapobiec powstawaniu nowych obiektów, zwiększających wartość strat powodziowych (por. *Nowe prawo wodne, op.cit.*, s. 105). Taką funkcję, choć nie jest to jedyna jego rola, pełni również zakaz zawarty w art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego.

1.3. Powołany wyżej art. 85 jest w zasadzie powtórzeniem przepisów poprzednio obowiązujących aktów prawnych w dziedzinie prawa wodnego. Poza niewielkimi różnicami w katalogu zakazów dotyczących czynności faktycznie wykonywanych wzdłuż korony wałów i na całej ich powierzchni oraz w bliskim ich sąsiedztwie, zasadnicze różnice dotyczą tego, w czyich kompetencjach jest wydawanie decyzji zwalniających od niektórych z tych zakazów. Ta kwestia pozostaje jednak poza obszarem zainteresowania w niniejszej sprawie.

Zakazy ustanowione w art. 85 ust. 1 mają na celu – co wynika wprost z przepisu – zapewnić prawidłowy stan techniczny wałów przeciwpowodziowych oraz możliwość dotarcia w każdym czasie i we wszystkich warunkach do każdego miejsca wału w celu przeprowadzenia akcji przeciwpowodziowej, a także kontroli stanu budowli, napraw i konserwacji. Już na tym etapie rozważań TK podkreśla, że wnioskodawca nie kwestionuje zasadności tych zakazów (s. 2 uzasadnienia wniosku RPO). Żeby jednak odpowiedzieć na pytanie, czy mamy w sytuacji opisanej w art. 85 ust. 1 pkt 4 do czynienia z wyłączeniem, za które ustawodawca w art. 185 ust. 1 prawa wodnego wprost wykluczył możliwość dochodzenia odszkodowania, TK uznaje za konieczne omówienie art. 85 prawa wodnego.

Jak wykazano wyżej, wały przeciwpowodziowe pełnią zasadniczą funkcję związaną z ochroną terenów o znaczeniu gospodarczym i społecznym. Jak pokazuje doświadczenie i historia, zniszczenia wałów zwiększają zasięg fali powodziowej, a – w konsekwencji – jej negatywne skutki. Przyczyną zniszczeń w dużej mierze jest działalność człowieka. Miejscami podatnymi na rozmycie są między innymi przejazdy przez wał – zazwyczaj obniżone w stosunku do korony wału, a jednocześnie rozjeżdżone i zniszczone przez pojazdy. Stąd też w katalogu zakazów w art. 85 ust. 1 ustawodawca umieścił:

1) przejeżdżanie przez wały oraz wzdłuż korony wałów pojazdami, konno lub przepędzanie zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych;

2) uprawę gruntu, sadzenie drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;

3) rozkopywanie wałów, wbijanie słupów, ustawianie znaków przez nieupoważnione osoby;

4) wykonywanie obiektów budowlanych, kopanie studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;

5) uszkodzanie darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów.

Niektóre z wymienionych zakazów są oczywiste, znaczenie innych – w opinii przedstawicieli doktryny prawnej – zrelatywizowało się wskutek rozwoju techniki i unowocześnienia metod budowy wałów; np. dopuszcza się nasadzenia drzew i krzewów (por. *Prawo wodne, op.cit.*, s. 248 i powołana tam literatura). Zakazy mogą dotyczyć także innych, niewymienionych w przepisie czynności, jeśli zostaną one uznane za szkodliwe dla stabilności i szczelności wałów. Zasadą jest, co ma znaczenie w niniejszej sprawie, że każda działalność stwarzająca poważne zagrożenie powstania szkody, zwłaszcza dla interesu społecznego, będzie miała charakter bezprawny (zob. J. Szachulowicz, *op.cit.*, s. 217). Co więcej, bezprawny charakter działań przewidzianych w art. 85 ust. 1 wynika z art. 190 prawa wodnego, który konstruuje odpowiedzialność karną za samo ich podjęcie, niezależnie od wystąpienia szkodliwego skutku. Ustawodawca uznał je za przestępstwa podlegające karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności. Przedmiotem ochrony karnej są urządzenia wodne, a więc także wały przeciwpowodziowe. Wały przeciwpowodziowe podlegają również ochronie na mocy art. 80 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114, ze zm.), który penalizuje różne postacie naruszenia przepisów o szczególnej ochronie wałów przeciwpowodziowych. Warto też zwrócić uwagę, że w ust. 4 art. 85 prawa wodnego ustawodawca przyznał staroście uprawnienie do wydania decyzji nakazującej usunięcie osłabiających i niszczących wał drzew i krzewów, których nasadzanie w konsekwencji prowadzić może do rozmycia wału i katastrofy w czasie zagrożenia powodzią. Następuje to bez odszkodowania, gdyż nakaz zmierza do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Konkludując, fakt penalizacji naruszenia zakazów zawartych w art. 85 ust. 1 podkreśla ich znaczenie dla interesu społecznego.

Zakazy dotyczące określonych działań w pobliżu wałów przeciwpowodziowych nie mają charakteru bezwzględny. Po pierwsze, ustawodawca w ust. 2 art. 85 prawa wodnego wyłącza z tego katalogu roboty związane z utrzymaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych. Po drugie, na podstawie ust. 3 omawianego przepisu marszałek województwa, do obowiązków którego należy utrzymanie wałów w odpowiednim stanie, ma prawo zwolnić w drodze decyzji od niektórych zakazów określonych w ust. 1. Nie chodzi przy tym o zwolnienie generalne, lecz konkretne (w przepisie mowa o „niektórych zakazach”), uzasadnione szczególnymi okolicznościami (*Prawo wodne, op.cit.*, s. 248). Wszelkie inne zwolnienia – ze względu na ochronę interesu publicznego – nie są możliwe. W art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego ustawodawca posłużył się pojęciem „obiekt budowlany”, co w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.; dalej: prawo budowlane) oznacza: budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, a także obiekt małej architektury (art. 3 pkt 1 prawa budowlanego). W odniesieniu do zakazu zawartego w art. 85 ust. 1 pkt 4, zwolnienie może więc dotyczyć nie tylko budowania drewnianych obiektów bez trwałego powiązania z gruntem, np. wiat do składowania siana, czy też kopania studni poza zewnętrzną ścianą wału w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału, gdy w dalszej odległości liczonej od stopy wału pozyskanie wody jest

niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (J. Szachulowicz, *op.cit.*, s. 217), ale wszelkich obiektów, mieszczących się w definicji obiektów budowlanych.

Powyższe rozważania świadczą o tym, że, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, zakazy ograniczające korzystanie z własności nie przybierają postaci wyłączenia. W uzasadnionych okolicznościach można uzyskać odpowiednie zwolnienie i w nieograniczony (przyjmując za punkt odniesienia art. 85 ust. 1 pkt 4) sposób korzystać z własności nieruchomości. Istnienie omawianych zakazów podyktowane jest ochroną interesu publicznego, ochroną zdrowia innych osób, a także ochroną środowiska i to uzasadnia konieczność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Analiza tego zagadnienia dokonana zostanie jednak w dalszej części uzasadnienia.

2. Zasadniczo wniosek RPO dotyczy wyłączenia możliwości żądania odszkodowania za konieczność dostosowania się do zakazu wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału po stronie odpowietrznej. Warto więc, zdaniem TK, na potrzeby niniejszej sprawy, bliżej przyjrzeć się zagadnieniu odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie wodnym.

2.1. Problematyka odpowiedzialności za szkody została uregulowana w dziale VIII prawa wodnego (art. 185-188), który zawiera przepisy z istoty swej cywilistyczne. Odpowiedzialność cywilna w prawie wodnym ogranicza się do odpowiedzialności za szkody. Punktem wyjścia do interpretacji wskazanych przepisów są więc podstawowe ustalenia teoretyczne dotyczące odpowiedzialności cywilnej w ogólności (pojęcie szkody, zasady odpowiedzialności, *etc.*, zob. szerzej przykładowo: W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 316 i n.); rozwijanie tego zagadnienia na potrzeby niniejszej sprawy jest, zdaniem TK, zbędne. Art. 185 ust. 1 prawa wodnego stanowi, że do naprawienia szkód, o których mowa w ustawie, z wyłączeniem przepisów art. 82-88, stosuje się przepisy art. 186-188. Modyfikacja powyższych zasad nastąpiła w ust. 2 tego przepisu, nakazującego – do zapobiegania szkodom w wodach i naprawy szkód w wodach w rozumieniu ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – stosowanie przepisów tej ustawy. Kolejną regulacją modyfikującą regułę z art. 185 ust. 1 są przepisy tytułu VI „Odpowiedzialność w ochronie środowiska”, działu I „Odpowiedzialność cywilna” zawarte w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, ze zm.; dalej: prawo ochrony środowiska). Art. 322 tej ustawy stanowi, że do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Pojawia się więc pytanie o trzon regulacji dotyczącej odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie wodnym – czy są to przepisy kodeksu cywilnego i prawa ochrony środowiska, czy też przepisy działu VIII prawa wodnego. W art. 185 ust. 1 jest bowiem mowa o szkodach, „o których mowa w ustawie”, a nie jest jasne, czy chodzi o wszystkie szkody, czy tylko o takie, co do których ustawodawca zamieszcza w prawie wodnym wzmiankę, że odszkodowanie przysługuje „na warunkach określonych w ustawie” (na przykład art. 28 ust. 3 czy art. 35 ust. 2); por. *Prawo wodne. Komentarz*, *op.cit.*, s. 445.

Nie ulega jednak wątpliwości, że odpowiedzialność za szkody nie obejmuje stanów faktycznych określonych w art. 82-88. Ustawodawca zdecydował się bowiem na wprowadzenie w sferze ochrony przed powodzią i suszą administracyjnoprawnych środków ochrony, polegających na wprowadzeniu nakazów i zakazów, przywróceniu stanu poprzedniego na podstawie decyzji administracyjnej i czasowym ograniczeniu w

korzystaniu z wód. W sytuacjach określonych w art. 82-88 prawa wodnego w zasadzie niedopuszczalne jest dochodzenie odszkodowań pieniężnych (zob. J. Szachułowicz, *op.cit.*, s. 380).

Zgodnie z art. 186 prawa wodnego, tryb dochodzenia roszczeń został podzielony na dwa kierunki. Pierwszy prowadzony jest wyłącznie na podstawie przepisów kodeksu cywilnego i dotyczy sytuacji wskazanych w art. 16 ust. 3 (odszkodowanie za szkodę powstałą podczas powodzi w wyniku nieprzestrzegania przepisów ustawy przez właściciela wody lub urządzeń wodnych) i art. 17 ust. 1 (odszkodowanie związane z trwałym, naturalnym zajęciem przez śródlądowe wody powierzchniowe płynące lub wody morskie gruntu nienależącego do właściciela wody). Drugi kierunek postępowania ma charakter mieszany: droga sądowa przysługuje poszkodowanemu dopiero po wydaniu decyzji administracyjnej. Na podstawie zaś art. 187 właściciel może żądać – jeżeli w związku z wejściem w życie aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie ustawy, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone – odszkodowania albo wykupu nieruchomości lub jej części.

2.2. Należy dodać, że w poprzednich stanach prawnych, na co zwracał uwagę wnioskodawca, odszkodowanie było przewidziane w każdej sytuacji ograniczenia prawa własności (art. 118 ust. 1 zdanie drugie ustawy wodnej: „Kto przez to [przez zakazy dotyczące ochrony wałów] byłby naruszony w wykonywaniu przysługującego mu prawa, może żądać od obowiązującego do utrzymania wału odszkodowania”; art. 14 ust. 1 prawa wodnego z 1962 r.: „W przypadkach określonych w niniejszej ustawie właściwy organ administracji wodnej przyznaje odszkodowanie za poniesioną stratę”; art. 13 ust. 1 prawa wodnego z 1974 r.: „Ograniczenie prawa własności nieruchomości lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, zwane dalej ograniczeniem prawa, następuje za odszkodowaniem”).

3. Po nakreśleniu problematyki niniejszej sprawy i analizie przepisów zakwestionowanych przez RPO, TK przechodzi do odpowiedzi na pytanie, czy wyłączenie w art. 185 ust. 1 prawa wodnego roszczenia odszkodowawczego w sytuacji określonej w art. 85 ust. 1 pkt 4 tej ustawy narusza konstytucyjne zasady dopuszczalności wyłączenia jedynie za słusznym odszkodowaniem w związku z ochroną prawa własności.

3.1. Zdaniem RPO, ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości w sytuacji wskazanej w art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego wywołuje konsekwencje równoznaczne z ingerencją w prawo właściciela do niezakłóconego korzystania z rzeczy, zatem „stanowi postać wyłączenia w rozumieniu art. 21 Konstytucji”, które – ze względu na regulację zawartą w art. 185 ust. 1 – odbywa się bez słusznego odszkodowania, będącego konstytucyjnym warunkiem jego dopuszczalności. Jednocześnie RPO nie kwestionuje zasadności zakazów w art. 85 ust. 1 prawa wodnego.

TK zgadza się, że katalog zakazów zawartych w art. 85 ust. 1 prawa wodnego ogranicza – w mniejszym lub większym stopniu – właściciela w wykonywaniu prawa własności. Brak możliwości żądania odszkodowania za owe ograniczenia dodatkowo wskazuje, że mamy do czynienia z ingerencją władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych jednostki – w jej prawo własności. Toteż należy odpowiedzieć na pytanie, czy w ogóle prawnie dopuszczalne jest ograniczanie prawa własności, a w wypadku odpowiedzi twierdzącej trzeba zadać pytanie, czy ingerencja we własność przez władzę publiczną, w sytuacji określonej w zakwestionowanym przepisie, mieści się w granicach

konstytucyjnego porządku prawnego, czy też stanowi, jak twierdzi wnioskodawca, jedną z postaci wyłączenia, które dokonywane jest bez słusznego odszkodowania, a więc z naruszeniem art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Definicję prawa własności zawiera art. 140 kodeksu cywilnego. Istotą własności jest to, że „wyraża najszerszy zakres treściowy stosunku podmiotu do dóbr mu przypisanych” (A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, s. 223). Ustawodawca zdefiniował własność zarówno od strony pozytywnej, wskazując, że na uprawnienia właścicielskie składają się: prawo korzystania z rzeczy, w szczególności prawo pobierania z niej pożytków i innych dochodów oraz prawo rozporządzania rzeczą. Wyliczenie powyższe nie wyczerpuje wprawdzie pozytywnej treści prawa własności, jednak wskazane przez ustawodawcę w art. 140 kodeksu cywilnego uprawnienia właściciela stanowią trzon tej treści (zob. A. Stelmachowski, *op.cit.*, s. 232). Negatywna treść prawa własności wyraża się w wyłączości (swoistym monopolu) właściciela w odniesieniu do określonego przedmiotu przy jednoczesnym wyłączeniu ingerencji osób trzecich w sferę jego prawa. Gwarancją powyższych uprawnień jest wyrażona w art. 21 i art. 64 Konstytucji ochrona własności.

Kwestią pozostającą poza wszelkimi wątpliwościami, w świetle doktryny i judykatury oraz orzecznictwa TK, jest fakt, że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Na gruncie art. 140 kodeksu cywilnego, granicami wykonywania własności są obowiązujące przepisy prawa, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. W Konstytucji jednoznaczne i wyraźne podstawy wprowadzania ograniczeń stanowią: art. 64 ust. 3, będący jednocześnie kryterium kontroli dokonanych ograniczeń (przez wskazanie przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania), oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ma znaczenie podstawowe ze względu na sformułowaną w nim zasadę proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji). Przy czym art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczenia prawa własności (por. wyroki: z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2, z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78).

3.2. Skoro zagadnienie prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich nie budzi wątpliwości, ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności sprowadza się „do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjne prawo może być ograniczane” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, powołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. P. 2/98). Na podstawie art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza się ograniczenie własności wyłącznie w drodze ustawy oraz zakazuje naruszenia istoty prawa własności. Najważniejszą przesłankę zawiera art. 31 ust. 3, który „przewiduje dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jeśli ograniczenia takie konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Owa konieczność musi być przy tym warunkowana wymienionymi w przepisie przesłankami: bezpieczeństwem państwa lub porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej względnie ochroną wolności i praw innych osób” (wyrok z 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31). Sformułowana w tym przepisie zasada proporcjonalności była wielokrotnie przedmiotem rozważań TK, wobec czego zbędne jest szczegółowe definiowanie jej po raz kolejny. Na potrzeby niniejszej sprawy poprzestać można na powyższych ogólnych stwierdzeniach.

Odpowiedź na pytanie, czy ustawodawca, wprowadzając w art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, nie przekroczył ram wyznaczonych przez Konstytucję, pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście, jak twierdzi wnioskodawca, mamy w omawianej sytuacji do czynienia z jedną z form wywłaszczenia (w postaci ingerencji w niezakłócone korzystanie z rzeczy), które, w związku z regulacją z art. 185 ust. 1 prawa wodnego, odbywa się bez słusznego odszkodowania, a więc z naruszeniem art. 21 ust. 2.

W sprawie będącej przedmiotem wniosku RPO nie budzi wątpliwości wymóg dochowania należytej formy ograniczeń. Ustanowione zostały one bowiem w ustawie.

Analizując warunek konieczności wraz z towarzyszącymi mu przesłankami oraz zawarty w art. 21 ust. 2 Konstytucji warunek dopuszczalności wywłaszczenia w postaci celu publicznego, TK stwierdza, że ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości położonej w odległości mniejszej niż 50 metrów od wału przeciwpowodziowego znajdują pełne uzasadnienie z punktu widzenia powyższych zasad. *Ratio legis* zakazów zawartych w art. 85 ust. 1 prawa wodnego nie budzi wątpliwości (co podkreśla nawet wnioskodawca). Zabezpieczenie szczelności i stabilności tak ważnych obiektów chroniących przed powodzią ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia, życia i mienia obywateli. Ograniczenie realizuje więc bez wątpienia cel publiczny oraz jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Co więcej, ustanowione zostało również z uwagi na konieczność ochrony środowiska. Przykłady na poparcie powyższych stwierdzeń zostały już przez TK wskazane (por. punkty 1.1, 1.2 i 1.3 uzasadnienia), w związku z czym zbędne jest powtarzanie ich w tym miejscu. Warto jedynie dodać, że ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości nie pozostają bez wpływu na sferę interesów prawnych i faktycznych podmiotów, których bezpośrednio dotyczą. Poza oczywistą ochroną ich życia i mienia, zapewnienie przez ustawodawcę lepszej ochrony obszarów zagrożonych niebezpieczeństwem powodzi wpływa na podniesienie wartości gruntu, co nie pozostaje bez znaczenia w wypadku rozporządzania nim.

3.3. Rozstrzygająca w rozpatrywanej sprawie jest odpowiedź na pytanie, czy wprowadzone ograniczenia naruszają istotę prawa własności. RPO uzasadnia bowiem, że naruszenie istoty prawa własności „kwalifikuje ingerencję prawną jako wywłaszczenie” (s. 5 pisma procesowego RPO z 2 kwietnia 2007 r.). Koncepcja „istoty” praw i wolności pojawiła się w orzecznictwie TK jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. i doczekała się bogatej interpretacji. Na potrzeby niniejszej sprawy TK ograniczy się więc do kwestii mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia. W odniesieniu do prawa własności, naruszenie jego istoty (rdzenia, jądra) nastąpiłoby wówczas, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności, uniemożliwiając w praktyce korzystanie z tego prawa. Ograniczenia nie mogą prowadzić do „wynaturzenia prawa własności” czy nałożenia na właściciela ciężaru nie do zniesienia (por. między innymi powołane wyżej wyroki w sprawach o sygn. P. 11/98, SK 9/98). Przenosząc powyższe na grunt sprawy zawisłej przed TK, należy stwierdzić, że zakazy ustanowione w art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego nie naruszają istoty prawa własności w taki sposób, że uniemożliwiają korzystanie z niego. Po pierwsze, nie mają charakteru absolutnego, istnieje możliwość uzyskania zwolnienia z niektórych zakazów na podstawie art. 85 ust. 3 prawa wodnego (kwestia ta została omówiona w punkcie 1.3 uzasadnienia). Po drugie, zakaz określonych działań na nieruchomości w odległości mniejszej niż 50 metrów od wału przeciwpowodziowego nie niweczy podstawowych składników prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków czy rozporządzania własnością. Nie stoi bowiem na przeszkodzie zbycia nieruchomości czy wydzierżawienia działki gruntu przyległego do wału. Nie wyklucza korzystania z

nieruchomości, a nawet jej zabudowy – pod warunkiem uzyskania zezwolenia albo jeżeli zabudowa będzie realizowana w odległości większej niż 50 metrów od wału. Na marginesie TK zwraca uwagę na to, że – biorąc pod uwagę przepisy prawa budowlanego oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.), w którego § 11 ust. 2 pkt 5 jako jedną z uciążliwości, uniemożliwiających wybudowanie budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, wskazano powodzie i zalewanie wodami opadowymi – uzyskanie zezwolenia na budowę obiektu budowlanego na terenie zakwalifikowanym przez prawo wodne jako obszar potencjalnego zagrożenia powodzią (por. punkt 1.2 uzasadnienia), jest bardzo wątpliwe.

3.4. Konkludując, w sytuacji określonej w art. 85 ust. 1 pkt 4 nie mamy do czynienia ani z wywłaszczeniem, ani z naruszeniem istoty prawa własności. Dochodzi jedynie do ograniczenia prawa własności, przy jednoczesnym spełnieniu wszystkich konstytucyjnych wymogów dotyczących granic ingerencji we własność. Z tego też względu TK uznaje za zbędne ustosunkowanie się do rozbudowanych wywodów RPO i Marszałka Sejmu, zawartych w pismach procesowych, dotyczących istoty i konstrukcji instytucji wywłaszczenia. Sformułowany wyżej wniosek pozwala w konsekwencji stwierdzić, że wyłączenie w art. 185 ust. 1 prawa wodnego możliwości żądania odszkodowania za zakazy ustanowione w art. 85 ust. 1 pkt 4 jest zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wskazany przez RPO wzorzec kontroli w postaci przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia nie jest wzorcem adekwatnym ze względu na rozbieżność jego treści z treścią przepisu stanowiącego przedmiot kontroli. Jak bowiem zostało wykazane, w niniejszej sprawie w ogóle nie mamy do czynienia z wywłaszczeniem. Kwestionowany przepis jedynie ogranicza prawo własności w granicach wyznaczonych przez Konstytucję. Wyłączenie kompensacji jest uzasadnione ze względu na istotę, sens i cel społeczny zakazów, których waga usprawiedliwia jednocześnie ograniczenia w wykonywaniu prawa własności i konieczność ponoszenia przez właściciela pewnych niedogodności. Należy bowiem pamiętać, że „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. (...) Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych” (orzeczenie z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK nr 3-4/1997, poz. 41; por. powołane wyżej wyroki w sprawach o sygn. P. 11/98 i sygn. K. 27/00). Rozumienie prawa własności ulega ewolucji, „błędem byłoby dziś ujmowanie prawa własności tylko jako wiązki uprawnień. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków” (A. Stelmachowski, *op.cit.*, s. 248). Pogląd ten jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie, w tym konstytucyjnym, oraz w doktrynie prawnej.

Określone w prawie wodnym obowiązki i związane z nimi zakazy wiążą się z obowiązkami publicznoprawnymi dotyczącymi własności nieruchomości. Przykładowo tylko wskazać można obowiązki i ograniczenia wynikające z przepisów powołanego już prawa budowlanego, szczegółowo regulującego sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, które nie przewidują odszkodowania w związku z ograniczeniem uprawnień właścicielskich związanych z koniecznością dostosowania się do określonych wymogów celem uzyskania zezwolenia na budowę.

3.5. Z przedstawionych wyżej powodów nie można uznać zakazów istniejących w prawie wodnym dla ochrony wałów przeciwpowodziowych za naruszające prawo własności. Zasadność ich istnienia jako takich oraz brak odszkodowania za ograniczenie

własności nie budzą wątpliwości. Kwestią niepodlegającą ocenie TK w niniejszej sprawie było aktualne znaczenie dla ochrony wałów przeciwpowodziowych ustanowionych przez ustawodawcę niektórych zakazów z punktu widzenia rozwoju techniki i technologii. Trybunał, dokonując kontroli konstytucyjności, brał jedynie pod uwagę argumenty prawne, wynikające ze wskazanych we wniosku przedmiotu oraz wzorca kontroli. Nie można wykluczyć, że konieczność istnienia niektórych zakazów zrelatywizowała się w związku z postępowaniem technicznym i unowocześnieniem konstrukcji i techniki budowy wałów, jednak ocenić mogą to tylko eksperci na podstawie badań geologiczno-inżynierskich. Warto więc nadmienić, że na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.), RPO może wystąpić do właściwych organów z wnioskami o zmianę w stanie prawnym, skoro dostrzega w aktualnie obowiązujących przepisach naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela. TK podkreśla jednak, że wystąpienie takie – ze względu na wynik kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie – nie jest konieczne z punktu widzenia Konstytucji, a ocena zasadności i celowości zmian pozostaje w sferze swobodnego uznania ustawodawcy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.