



Кшиштоф ЕКХАРДТ

/ професор, д-р габ. Кафедри конституційного права і міжнародних відносин ВНЗ: Жешівська вища школа

ЗАХИСТ ВЛАСНОСТІ КРІЗЬ ПРИЗМУ СТ. 21 КОНСТИТУЦІЇ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩІ

ВІД 2 КВІТНЯ 1997 Р.

АНОТАЦІЯ

У статті автор надає коментарі щодо положень Конституції Республіки Польщі, які слугують основою для захисту власності у польській системі права.

Наведено хронологічний опис нормативно-правових актів про захист власності у польському конституціоналізмі. Крізь призму думок правової доктрини та судових рішень Конституційного трибуналу автор аналізує конституційне значення таких термінів: примусове відчуження власності, успадкування, інтереси громадськості та справедлива компенсація.

Ключові слова: конституція, власність, законне позбавлення власності, обмеження захисту власності.

I.

У ст. 21 Конституції Республіки Польщі від 2 квітня 1997 р. визначено: «1. Республіка Польща захищає власність та право спадкування. 2. Примусове відчуження майна допустиме лише у разі, якщо воно здійснюється в інтересах громадськості і за справедливу компенсацію». Це третє конституційне положення у Польщі, яке стосується захисту власності. Два попередні – це положення Конституції Республіки Польщі від 17 березня 1921 р. і Конституції Польської Народної Республіки від 22 липня 1952 р.

Статтю 99 Конституції 1921 р., так само як і низку інших положень п'ятого розділу «Загальні громадянські обов'язки та права», не було анульовано з набуттям чинності наступної Конституції Польщі від 23 квітня 1935 р. (ст. 81, параграф 2) і вона залишалася чинною до закінчення існування Другої Республіки Польщі [1, с. 13–18]. Її зміст у сучасній доктрині конституційного права було визнано таким, що відхиляється від «традиційної формули» [2, с. 144]. Відомий польський конституціоналіст довоєнних часів Вацлав Комарніцький вважав, що саме виявлення вибору «рівного статусу особистої та колективної власності» складає поступку з боку тенденції до «соціалізації приватного права» [3, с. 566]. Окрім індивідуальної власності, яка називалася «особистим майном окремих громадян», ст. 99 Конституції 1921 р. передбачала захист «колективної власності об'єднань громадян, установ, органів самоврядування і, нарешті, самої держави». Однак вона водночас дозволяла анулювання чи обмеження власності «у випадках, визначених законом (...), на підставі вищої користі, за компенсацію», і містила умову закону

щодо того, «які товари і в яких обсягах, заради загального блага, перебувають виключно у власності держави і наскільки права громадян та їхніх об'єднань, визнаних законом, на вільне користування земельними, водними, мінеральними та іншими природними ресурсами, можуть обмежуватися в інтересах громадськості». Щоб дати можливість здійснити реконструкцію системи сільського господарства Польщі, «право власності на землю» [2, с. 147] було обмежено умовою, що земля «не може бути предметом необмеженого обігу».

Конституція Польської Народної Республіки (ПНР) у другому розділі «Соціально-економічна система» (ст. 8 і від ст. 10 по ст. 13, після внесення поправок до ст. 12 і ст. 15–18 від 1976 р.) розмежувала різні види (форми) власності з погляду суб'єкта і з огляду на ступінь нечутливості захисту [4]. Державна власність, яка у Конституції фігурує як «загальнодержавна власність», стала предметом «особливого занепокоєння та опіки з боку держави та всіх громадян». Кооперативна власність була власністю, якій ПНР забезпечувала «особливу опіку та захист» як соціальній власності. Індивідуальна власність у вигляді «землі, будівель та інших засобів виробництва, що належать селянам, ремісникам і тим, хто працює на дому», захищалася не безпосередньо на основі Конституції, а «на підставах зобов'язуючого статусу», а щодо особистого майна, то йому Конституція ПНР «гарантувала повний захист».

Ситуація із диференціацією форми та ступеня захисту власності змінилася внаслідок прийняття поправок до Конституції 29 грудня 1989 р. Після набуття чинності цих поправок, ст. 7 Конституції, введена до нового першого розділу під заголовком «Основа політично-економічної системи», визначала: «Республіка Польща захищає власність та право спадкування і гарантує повний захист особистого майна. Примусове відчуження власності допустиме лише у разі, якщо воно здійснюється в інтересах громадськості і за справедливої компенсації». На підставі такого формулювання розпочалося ширше обговорення доктрини щодо так званого конституційного поняття власності (майна), під час якого було представлено радикально різні погляди, починаючи з визначення конституційного формулювання власності в розумінні, яке використовують у цивільному праві, і аж до визнання повної його незалежності [5, с. 19–31; 6, с. 231–234].

У процесі роботи над Конституцією, яка має зобов'язувальну силу, підкомітет з розробки основи політично-економічної системи представив Конституційному комітету Національної асамблеї на розгляд як альтернативу таке формулювання параграфу 1 ст. 21: «Республіка Польща забезпечує непорушність власності і права на спадкування». На засіданні 21 лютого 1995 р. Комітет підтримав такий варіант, що має зобов'язувальну силу, 23 голосами, при цьому 3 членів проголосувало проти, а 4 утрималося. Загалом було проведено голосування за шістьма варіантами змісту статті щодо захисту власності [7, с. 84–87; 8, с. 9–11].

Принцип захисту власності, виражений у ст. 21, параграф 1, належить до основоположних принципів системи Республіки Польщі, що базується на долученні цього положення до першого розділу Конституції. У світлі цього принципу, «гарантування захисту власності – це конституційний обов'язок держави, тоді як цей обов'язок виконується і за допомогою заходів законодавчого характеру (формування базових правових установ, що визначають зміст права власності, встановлення обмежень щодо права власності), і загальних заходів державних органів, предметом розгляду яких є об'єкти, що складають майно якоїсь особи» [9].

II.

Польський законодавець неодноразово по-слуговується терміном «власність» (ст. 20, 21, 63, 165 Конституції). У цій доктрині триває спір щодо того, чи цей термін щоразу має однакове значення. Деякі дослідники розрізняють кілька конституційних значень власності. Для прикладу, Р. Іллініч виділяє чотири [10, с. 125], а С. Ярош-Жуковська – два [5, с. 35]. Досить серйозно поширений й інший підхід, за яким не можна діяти на підставі припущення, що однакові терміни позначають однакові поняття по всьому тексту Конституції, вони радше по-різному визначають власність залежно від контексту, в якому вжито це поняття [11, с. 8]. З одного боку, Конституційний Суд у своєму рішенні від 21 березня 2000 р. К. 14/99 [12] чітко заявив про однакове розуміння поняття «власність» крізь призму Конституції РП, тоді як, з іншого боку, у багатьох своїх рішеннях він дотримується позиції, що базується на ст. 7, що діяла раніше, яку було змінено у 1989 р. положеннями Конституції Польської Народної Республіки. У ній,

з-поміж іншого, визначено, що «власність» у світлі конституційних положень слід трактувати як виключно конституційну категорію, ближчу до економічного розуміння власності, тобто як таку, що є синонімом до сукупності прав власності, володіння [13], а також, що поняття «власності», окреслене у ст. 21 Конституції, має незалежний характер і «є ширшим, ніж формулювання у цивільному праві» [14]. На думку Суду, підтверджує саме таке ототожнення поняття «власності», що використовується в коментованій статті, із поняттям «власності», що вживається у цивільному праві, і трактування цих термінів як взаємозамінних, стаття 1 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [15], за яким: «кожна фізична чи юридична особа має право мирно насолоджуватися своєю власністю. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності, окрім випадків, коли цього вимагають інтереси громадськості, і на умовах, визначених законом, та у відповідності до загальних принципів міжнародного права» [16]. Обмеження поняття «власності» у ст. 21 власністю в розумінні цивільного права «може призвести до виникнення ситуації, коли діяльність державних органів влади, яка базується на цьому положенні і суб'єктом якої є базові правові установи, буде стосуватися виключно прав власності, зокрема, обмежених прав власності, чи то постійного узуфрукту» [17, с. 259–260].

III.

У ст. 21 «власність» тлумачиться дуже широко, і з об'єктивного, і з суб'єктивного погляду. Уся власність підлягає захисту: «і та, яка використовується у виробничих цілях, і та, яка покликана задовольняти особисті потреби власника» [18, с. 34]. Зокрема, відповідно до ст. 20 Конституції, соціальна ринкова економіка основана на приватній власності, але державна власність також захищена Конституцією [19, с. 140–160], якщо вона належить Міністерству фінансів чи територіальним органам самоврядування [с. 20, 59].

У доктрині висловлюється думка, що Конституція надто слабо окреслює суб'єктивну структуру власності, оскільки потрібно створювати спеціальний режим захисту деяких товарів на основі «національної власності багатьох поколінь» у сфері культури, мистецтва, науки, релігії, соціальної інфраструктури. Ці товари не підлягають передачі на самоуправління чи приватизації [6,

с. 235]. Водночас також зазначається, що, у світлі ст. 20 конституційна гарантія захисту власності не може використовуватися для сповільнення процесу приватизації [21, с. 167].

IV.

Конституційна гарантія права спадкування має, насамперед, «негативне значення», тобто вона виправдовує заборону свавільного захоплення власності померлого державою (іншими суб'єктами публічного права) [22]. Право спадкування також є незалежним поняттям конституційного права, однак, якщо порівняти з поняттям «власності», вона не має аналога в положеннях польського цивільного кодексу [23]. «До моменту смерті спадкодавця (спадок відкритий, згідно з номенклатурою цивільного кодексу), ніхто, навіть законні спадкоємці, не мають права спадкування» [24, с. 29]. Право спадкування чітко передбачає права власності, визначені цивільним законодавством.

Конституційні положення залишають деяку свободу законодавцеві щодо наступництва прав та обов'язків у площині публічного права, оскільки вони «не виправдовують того погляду, що механізм наступництва повинен включати усі права та обов'язки власницького характеру за публічним правом без жодного винятку» [25]. Однак право спадкування становить насамперед гарантію для майна, що залишається у приватній власності [5, с. 45].

V.

Примусове відчуження (позбавлення власності) є винятком із конституційного принципу захисту власності. У Конституції також не визначено цього поняття, але це наслідок самого формування поняття і застосування системного тлумачення, яке полягає в тому, що примусове відчуження є примусовим позбавленням (відбиранням) майна. Це «синонім інституту, який дає змогу державі – у вигляді винятку – втручатися у конституційну гарантію власності» [26].

І в доктрині, і в судових рішеннях Конституційного суду (КС) немає єдиного погляду щодо обсягів конституційного поняття примусового відчуження. З одного боку, зазначається, що його потрібно тлумачити широко, якщо йдеться про форму, і що можна застосовувати не лише на основі адміністративного рішення [27]. Але з іншого боку, «розширення обсягів поняття примусо-

вого відчуження таким чином, щоб воно включало будь-яку форму позбавлення власності, викликає серйозні сумніви (...), якщо сприймати «примусове відчуження» в широкому контексті – як будь-яке позбавлення власності незалежно від форми – тоді різниця між примусовим відчуженням і націоналізацією, забороненою Конституцією, стає дещо розмитою» [28]. На думку багатьох представників цієї доктрини, конституційний законодавець не надав жодних вказівок на підтвердження наміру покінчити із класичним розумінням примусового відчуження як позбавлення чи обмеження власності на основі адміністративного рішення [29, с. 16]. Вагомим аргументом на користь підтримання форми адміністративної дії як єдиної форми примусового відчуження, є те, що в разі визнання прийнятності примусового відчуження шляхом такої дії власність була би позбавленою захисту в рамках адміністративного права. Одже, єдиний спосіб, як подати до суду за примусове відчуження, – це подати конституційну скаргу. «Необмежена прийнятність законного примусового відчуження суттєво ослабила би захист права власності за законом» [5, с. 247]. Відповідно до судової практики Страсбурга, розуміння примусового відчуження слід поширити на заходи реального плану, що ведуть до такого ж результату, як і формальне примусове відчуження, тобто таку поведінку державного органу, який на практиці веде до обмеження чи позбавлення права власності [24, с. 32].

VI.

Прийнятне примусове відчуження повинно здійснюватися лише «в інтересах громадськості». Передача права власності всупереч волі власника комусь іншому, окрім Міністерства фінансів чи іншого суб'єкта публічного права, не вважається примусовим відчуженням [21, с. 169; рішення КТ вказані вище]. Згідно з практикою КТ [30] мета примусового відчуження – громадська, вона пов'язана не лише з індивідуальними інтересами чітко виокремленої особи (осіб), а й слугує процвітанню громади, що сприймається як єдине ціле (інтереси громадськості чи загальне благо). Для прикладу, за оцінкою КС, пріоритетною громадською метою в сучасній Польщі є будівництво безпечних доріг, «оскільки це необхідно для захисту довкілля, охорони здоров'я, захисту свобод та конституційних прав цілих громад (ст. 31, параграф 3

Конституції); йдеться про питання загального блага» [31].

Примусово відчужена річ справді має використовуватися в інтересах громадськості, які є передумовою для примусового відчуження і які було визначено в рішенні про примусове відчуження. Якщо це не так, то існує зобов'язання повернути річ, яку було примусово відчужено, після її прийняття [32]. Якщо ж примусово відчужені речі (права), після примусової конфіскації, не передано на використання в інтересах громадськості, які обґрунтовують таке примусове відчуження, то мети примусового відчуження не досягнуто. Справжнє призначення примусово відчуженої речі, після її примусового придбання, у всіх цілях, окрім офіційно зазначених інтересів громадськості, що обґрунтовують примусове відчуження, обумовлює конституційний обов'язок повернути її [33].

VII.

Друга передумова прийнятності примусового відчуження пов'язана зі «справедливою компенсацією». Питання змісту цього терміна КТ аналізував неодноразово, і його думки у цьому аспекті істотно змінювалися. Цей процес описав сам Суд у своєму рішенні від 16 жовтня 2012 р., № К 4/10 [34].

У першому рішенні, яке було прийнято ще до того, як набула чинності Конституція 1997 р., відзначалося, що компенсація повинна бути повністю еквівалентною, тобто має забезпечувати особі, у якої було щось примусово відчужено, можливість «реконструювати» річ, яку забрала держава. Пізніше, уперше у своєму рішенні від 20 липня 2004 р., № SK 11/02 [35], Суд пом'якшив свою позицію, зазначивши, з-поміж іншого, що слід припускати, що можуть виникати особливі ситуації, коли інша значна конституційна цінність дасть змогу також визнати не повністю еквівалентну компенсацію «справедливою»: «У світлі положень Конституції поняття справедливої компенсації стосується необхідності збалансувати державні та приватні інтереси, підтримувати відповідні пропорції в обсягах обмежень, які накладаються на власників. З цього погляду, повністю еквівалентна компенсація може не відповідати принципу правильності, тоді як не повністю еквівалентна компенсація може бути визнана «справедливою». Така межа була визначена Судом у

зазначеному вище рішенні від 16 жовтня 2012 р., № К 4/10 [36], в якому повторно було визнано, що «до конституційного стандарту можуть бути також введені положення, що не гарантують еквівалентної компенсації». Приймаючи обґрунтування Конституційного Суду, варто дуже обережно визнавати можливість відходу від повної еквівалентності компенсації [11, с. 17]. У першому розділі Конституції зазначено, що захист власності державою означає її визнання як невід'ємної конституційної цінності [37, с. 66–69]. Еквівалентна, тобто згідно із принципом «повноти», компенсація у разі примусового відчуження є вираженням усвідомлення цієї цінності. Тож якщо і має місце

відхід від повністю еквівалентної компенсації, то він має спиратися на цінності, які є настільки важливими, що можуть його виправдати.

VIII.

Суть положення ст. 21 Конституції визначає загальний принцип захисту власності як принцип соціально-економічної системи Республіки Польщі. Вочевидь, конституційний захист власності вимагає його забезпечення законодавцем. Стаття 21 не підлягає безпосередньому застосуванню, але вона може бути важливою вказівкою під час інтерпретації положень законів [38, с. 577–578].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *T. Szulc, Własność w konstytucjach II Rzeczypospolitej, w: Własność i jego ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa, 2004;*
2. *Наприклад: Z. Cybichowski, Polskie prawo państwowe, 1925;*
3. *W. Komarnicki, Polskie prawo polityczne, Warszawa, 1922;*
4. *Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 4 жовтня 1989 р. у справі К.3/88 // ZU OTK1986-1995. том 2 параграф 24.*
5. *S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada ochrony własności, Kraków 2003;*
6. *C. Kosikowski, Zasada ochrony własności, [in:] W. Sokolewicz (ed.), Zasady podstawowe Polskiej Konstytucji, Warszawa 1998;*
7. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego Biuletyn XIII, Warszawa 1995;*
8. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego Biuletyn XIV, Warszawa 1995;*
9. *Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 12 січня 1999 р. у справі P.2/98 // ZU OTK № 1, параграф 2;*
10. *R. Illinicz, Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r., in: K. Skotnicki (ed.), Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, WSzH, Łódź 2006;*
11. *L. Garlicki, Komentarz do art. 21 (in:) L. Garlicki red. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Tom III, Warszawa 2003;*
12. *Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 21 березня 2000 р. у справі К. 14/99 // ZU OTK 2000 № 2, параграф 61;*
13. *Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 3 квітня 2008 р. у справі P. 12/11 // ZU OTK 2012 № 11A, параграф 135;*
14. *Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 13 грудня 2012 р. у справі К. 6/05 // ZU OTK 2008 № 3A, параграф 41;*
15. *Dziennik Ustaw від 1995 р. № 36, параграф 175;*
16. *Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 13 грудня 2012 р. у справі P. 12/11 // ZU OTK 2012 № 11A, параграф 135;*
17. *S. Jarosz-Żukowska, Prawo do własności - własność jako prawo podmiotowe (in:) B. Banaszak, A. Preisner ed. Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, Warszawa 2002;*
18. *W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz, Warszawa 2013;*
19. *Про критерії розрізнення державної власності: M. Habdas, Publiczna własność nieruchomości, Warszawa 2012;*
20. *P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Warsaw 2008;*
21. *B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012;*
22. *Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 5 вересня 2007 р. у справі P. 21/06 // ZU OTK 2007 № 81, параграф 98;*
23. *Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 31 січня 2001 р. у справі P. 4/99 // ZU OTK 2001, № 1, параграф 5;*

24. F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, «Przegląd Sądowy» 1998 № 5;
25. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 29 травня 2007 р. у справі P. 20/06 // ZU OTK 2007, № 6A, параграф 52;
26. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 13 грудня 2012 р. у справі P. 12/11 // ZU OTK 2012 № 11A, параграф 135;
27. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 12 квітня 2000 р. у справі K. 8/98 // ZU OTK 2000 № 3, параграф 87;
28. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 21 червня 2005 р. у справі P 25/02 // ZU OTK 2005 № 6A, параграф 65;
29. Наприклад: K. Świdorski, *Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust.2 Konstytucji RP*, „Casus”. 2007. № 42;
30. Наприклад: Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 17 грудня 2008 р. у справі P. 16/08 // ZU OTK 2008 № 10A, параграф 181;
31. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 16 жовтня 2012 р. у справі K 4/10 // ZU OTK 2012 № 9A, параграф 106;
32. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 24 жовтня 2001 р. у справі SK 22/01 // ZU OTK № 7, параграф 216;
33. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 13 грудня 2012 р. у справі P. 12/11 // ZU OTK 2012 № 11A, параграф 135;
34. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 16 жовтня 2012 р. у справі K 4/10 // ZU OTK 2012, № 9A, параграф 106;
35. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 20 липня 2004 р. у справі SK 11/02 // ZU OTK 2004 № 7A, параграф 66;
36. Рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 16 жовтня 2012 р. у справі K 4/10 // ZU OTK 2012, № 9A, параграф 106;
37. Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*. Warszawa 1993;
38. K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 21 (in:) M.Saffjan, L.Bosek ed. Konstytucja. Komentarz, tom I*, Warszawa 2016 cc. 577–578.