

Gerrit Manssen

EWOLUCJA GWARANCJI PRAWA WŁASNOŚCI W NIEMCZECH NA PRZYKŁADZIE STOSUNKU DO PRAW PODMIOTOWYCH POWSTAŁYCH NA GRUNCIE PRAWA PUBLICZNEGO

I. WPROWADZENIE

Prawo własności zagwarantowane w art. 14 niemieckiej ustawy zasadniczej jest jednym z najważniejszych praw podstawowych. Wiąże się z nim wiele problemów teoretycznoprawnych, z których wiele pozostaje ciągle nie rozwiązanych, mimo intensywnej dyskusji w okresie ostatnich 40 lat i licznych orzeczeń Związkowego Trybunału Konstytucyjnego (ZTK). Nie mogą być one wszystkie omówione w ramach tego opracowania. Jeden z nich ma wszakże istotne znaczenie i zasługuje na szczególną uwagę. Chodzi tu o rozszerzenie zakresu ochrony przewidzianego przez art. 14 ust. 1 ustawy zasadniczej na prawa o charakterze podmiotowym, mające swoje źródło w prawie publicznym, przede wszystkim zaś na roszczenia wyływające z regulacji dotyczących rent i ubezpieczeń bezrobotnych.

II. GWARANCJE ART. 14 USTAWY ZASADNICZEJ RFN

A ART. 153 KONSTYTUCJI WEIMARSKIEJ

Weimarska konstytucja Rzeszy z 1919 r. zawierała w art. 153 normy gwarantujące prawną instytucję własności¹. Art. 14 ustawy zasadniczej

¹ Art. 153 stanowił: Własność jest gwarantowana konstytucyjnie. Jej treść i ograniczenia określają ustawy. Wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko dla dobra ogólnego i może być dokonane na podstawie ustawy. Można go dokonać, przyznając odpowiednie odszkodowanie, o ile ustawa Rzeszy nie stanowi inaczej. W przypadku sporu dotyczącego wysokości odszkodowania przysługują środki ochrony prawnej w postępowaniu przed sądami powszechnymi, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Wywłaszczenie dokonane przez Rzeszę wobec własności krajów, gmin i związków gminnych może nastąpić tylko za odszkodowaniem. Własność zobowiązuje. Korzystanie z niej powinno służyć wspólnemu dobru.

RFN nawiązuje do tej tradycji. Pod rządami konstytucji weimarskiej można było zaobserwować ewolucję poglądów, bez której nie byłoby możliwe rozszerzenie zakresu gwarancji własności na prawa o charakterze podmiotowym, mające swoje źródło w prawie publicznym. W jednej z prac Martina Wolffa z 1923 r. znaleźć możemy tezę, iż własność w ujęciu konstytucji nie powinna być rozumiana tak samo jak w prawie cywilnym², ale pojęciem tym należy objąć każde prawo o charakterze majątkowym (a więc też i roszczenia majątkowe)³. Wolff wyraża więc pogląd, że pojęcie własności w prawie konstytucyjnym ma inną treść niż w prawie cywilnym. Teza ta w owym czasie była bardzo śmiała. Choć Wolff bliżej jej nie uzasadnił, znalazła duży oddźwięk zarówno w literaturze, jak w orzecznictwie Sądu Rzeszy. Powszechnie dominujący stał się pogląd, że gwarancje prawa własności sformułowanego w art. 153 konstytucji weimarskiej obejmują nie tylko własność cywilnoprawną, której przedmiotem są rzeczy, ale rozciągają się na wszystkie prawa o charakterze majątkowym wypływające z norm prawa cywilnego. Sąd Rzeszy stanął na stanowisku, że nie ma podstaw, aby nie uznać, iż prawa te ze względu na swoją ekonomiczną istotę oraz sposób możliwych naruszeń podlegają ochronie na mocy art. 153 konstytucji weimarskiej⁴. Argumentacja ta wydaje się mieć bardziej charakter polityczny niż prawnodogmatyczny. Równocześnie jednak należy zauważyć, że powraca ona w zmodyfikowanej formie w dyskusji w RFN nad rozszerzeniem zakresu gwarancji własności na prawa o charakterze podmiotowym, wypływające z norm prawa publicznego.

III. DYSKUSJA W RFN

1. Orzecznictwo ZTK

Wykładnia art. 14 ustawy zasadniczej RFN w orzecznictwie sądów była początkowo zgodna z kierunkiem nakreślonym w judykaturze Sądu Rzeszy i w poglądach doktryny w czasach republiki weimarskiej. Dlatego też ZTK w pierwszym okresie swojej działalności powstrzymywał się od rozszerzenia zakresu gwarancji prawa własności na roszczenia mające swoją podstawę w normach prawa publicznego i skierowane wobec instytucji zajmujących się ubezpieczeniami społecznymi. Zmianę tej linii orzecznictwa

² Własność według prawa cywilnego dotyczy tylko rzeczy, a nie pozycji prawnych, jak np. roszczeń.

³ M. Wolf, *Festgabe für Kahl*, 1923.

⁴ RGZ 109, 310 (319).

zapoczątkowało *votum separatum* sędziego ZTK Ruppá von Brúnnecka⁵. W swoich późniejszych orzeczeniach ZTK uznał w zasadzie, iż również i prawa o charakterze podmiotowym, mające swoje źródło w prawie publicznym, podlegają ochronie na podstawie art. 14 ustawy zasadniczej⁶.

Stanowisko to uzasadniono względami celowościowymi związanymi z gwarancjami prawa własności. Gwarancje te mają zapewnić podmiotom, którym przysługują prawa podstawowe, pewien zakres swobody w sferze majątkowej, aby umożliwić im w ten sposób kształtowanie swojego życia na własną odpowiedzialność⁷.

W nowoczesnym państwie przemysłowym, jakim jest RFN, sytuacji ekonomicznej większości społeczeństwa nie określa głównie zgromadzony majątek rzeczowy lub finansowy. W okresie dzieciństwa i dorastania oraz w czasie kształcenia się większość osób utrzymywana jest z reguły przez rodziców. Podstawy ich egzystencji zabezpieczone są więc poprzez cywilnoprawne roszczenia wobec rodziców. W okresie podjęcia pracy zawodowej jednostki są chronione przed ryzykiem bezrobocia przez możliwość domagania się świadczeń przewidzianych w ustawie o popieraniu pracy, takich jak np. zasiłki dla bezrobotnych. Po osiągnięciu wieku poprodukcyjnego bezpieczeństwo finansowe w większości przypadków zapewniają roszczenia wobec instytucji wypłacających renty lub emerytury. Konsekwentne funkcjonalne ujęcie gwarancji prawa własności prowadzi więc do objęcia zakresem ochrony art. 14 ustawy zasadniczej również roszczeń wyływających z norm prawa publicznego i skierowanych do instytucji zajmujących się ubezpieczeniami społecznymi.

Ważne jest, aby ZTK nie objął gwarancjami prawa własności wszystkich roszczeń socjalnych zapewniających egzystencję człowieka. Rozstrzygającym kryterium jest w tym wypadku to, że roszczenie jest związane ze świadczeniem ze strony uprawnionego. Ma to bez wątpienia miejsce w przypadku ubezpieczeń emerytalnych i ubezpieczeń od bezrobocia, gdzie roszczenie o emeryturę lub zasiłek powstaje tylko wówczas, gdy przedtem opłacane były składki ubezpieczeniowe w określonej wysokości. Wnosili je w równych częściach pracodawca i pracobiorca. Chodzi tu więc w przypadku świadczeń emerytalnych i zasiłków dla bezrobotnych nie o darowizny ze strony państwa, ale o świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych⁸.

⁵ BVerfGE 32, 129 (142).

⁶ Por. orzeczenie BVerfGE 53, 257(290).

⁷ BVerfGE 40, 65 (84) ; 50, 290 (339).

⁸ Zakresem ochrony wyływającym z prawa własności nie będą więc objęte np. roszczenia o pomoc socjalną oparte na ustawie związkowej o pomocy socjalnej (BSHG).

2. Dyskusja w literaturze

a) uwagi ogólne

Przy ocenie poprawności orzecznictwa ZTK należy najpierw zająć się związanymi z nim „spetryfikowanymi wątpliwościami”. W dyskusji o zakresie gwarancji poszczególnych praw podstawowych zawsze pojawia się obawa przed tym, aby objęcie nimi pewnych zjawisk nie doprowadziło do niedozwolonego ograniczenia ustawodawcy. W przypadku gwarancji własności powinny one wszystkie być regulowane w ustawach. Nikt jednak nie opowiedział się za tym, aby poszczególne objęte ochroną konstytucyjną roszczenia o charakterze publicznoprawnym były chronione wraz ustalonym, niezmiennym zakresem⁹. Spór o to, czy dotyczą ich gwarancje wypływające z art. 14 ustawy zasadniczej, wiąże się z określeniem granic swobody ustawodawcy, zależnej od tego, czy determinuje je konstytucyjnie gwarantowane prawo własności (czego następstwem jest możliwość wystąpienia obywatela ze skargą konstytucyjną do ZTK), czy też można je wyprowadzić z ogólnej zasady państwa prawnego (z czego wynika, iż mamy tu do czynienia jedynie z prawnym zobowiązaniem państwa, a nie z podmiotowym prawem podstawowym jednostki)¹⁰. Rozszerzenie zakresu ochrony przewidzianego dla prawa własności na prawa o charakterze podmiotowym mające swoje źródło w prawie publicznym nie zagraża w żadnym wypadku suwerennej pozycji parlamentu i nie prowadzi ani do ograniczenia związanej z ustrojem demokratycznym możliwości zmian politycznych, ani do ograniczenia możliwości koniecznego w państwie socjalnym dynamicznego dopasowywania się do zmieniających się stosunków społecznych¹¹. Nie stanowi to również przeszkody w wytyczeniu przez nowo ukształtowaną większość nowych priorytetów politycznych¹². W istocie chodzi tu jedynie o wprowadzenie obowiązku uzasadnienia zmian, z którym koresponduje konieczność utrzymania konsekwencji tych zmian w pewnych granicach. Wiąże się to z tym, że nowa większość musi bazować na fundamentach pozostawionych przez poprzednią większość.

⁹ Wyraził to ZTK w orzeczeniu z 28 II 1980 r., E 53, 257 (293) stwierdzając, że ustawodawcy nie można zabronić ograniczać świadczenia lub zmieniać ich kształt.

¹⁰ Por. Papier w: VSSR 1973, s. 48 i n.

¹¹ Por. Krause, *Eigentum an subjektiv-öffentlichen Rechten. Die Tragweite des Eigentumschutzes von öffentlich-rechtlichen Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung*, Berlin 1982, s. 38.

¹² *Op. cit.*, s. 38.

b) koncepcja stosowania per analogiam art. 14 ustawy zasadniczej

Przeciwno rozszerzeniu zakresu ochrony art. 14 ustawy zasadniczej na prawa o charakterze podmiotowym formułowano i formułuje się liczne zastrzeżenia. Ponieważ w dłuższym czasie rozbieżność między kierunkiem orzecznictwa a poglądami części przedstawicieli nauk prawnych nie jest korzystna, dlatego też nabiera znaczenia kompromisowa propozycja zgłoszona przez Krausego. Stanowi ona „ratunek” dla poglądów klasycznych. Zgodnie z nią zakres stosowania art. 14 ustawy zasadniczej rozciąga się bezpośrednio jedynie na gwarancje dla roszczeń wpływających z prawa cywilnego. Gwarancje dla praw o charakterze majątkowym mających swoje źródło w prawie publicznym nie są zaś stosowane w sposób bezpośredni, ale na zasadzie analogii¹³.

Teza ta może być jedynie z trudem obroniona, gdy uwzględni się konkretne sformułowania zawarte w orzeczeniach ZTK¹⁴. ZTK nie twierdzi wprawdzie nigdzie, że prawa mające swoje źródło w prawie publicznym są „własnością” w rozumieniu art. 14 ustawy zasadniczej¹⁵, ale bada on często, czy nie podlegają one ochronie z punktu widzenia gwarancji własności¹⁶. Nie ma w orzeczeniach ZTK nigdzie mowy o tym, iż chodzi tu o zastosowanie analogii wykraczającej poza tekst normy prawnej. Za zastosowaniem analogii w orzecznictwie ZTK nie przemawia również to, iż w praktyce istnieje niewielka różnica pomiędzy wykładnią ekstensywną a analogią¹⁷. Wręcz przeciwnie – właśnie dlatego tekst konstytucji nie pozwala na analogię, gdyż postanowienia konstytucji sformułowane są – i być muszą – ogólnikowo. Art. 14 ustawy zasadniczej nie ogranicza się w swoim dosłownym brzmieniu jedynie do własności w rozumieniu prawa cywilnego. I to właśnie umożliwiła taką jego interpretację, która dopuszcza objęcie zakresem ochrony ustanowionego w nim prawa podstawowego jednostki także i praw wpływających z prawa publicznego. Należy też zauważyć, iż możliwe jest w drodze jego wykładni zróżnicowanie sposobów i zakresu ochrony przysługującego roszczeniom majątkowym, mającym swoje źródło w prawie publicznym¹⁸. Z tego wszystkiego nie wynika wcale, aby wprowadzenie analogii było jedynie słusznym rozwiązaniem¹⁹.

¹³ *Op. cit.*, s. 47 i n.

¹⁴ Inaczej uważa Krause, *op. cit.*, s. 47.

¹⁵ Por. *ibidem*, s. 47.

¹⁶ Zob. BVerfGE 58, 81 (109).

¹⁷ *Ibidem*, s. 49.

¹⁸ *Ibidem*, s. 49.

¹⁹ Por. *ibidem*, s. 49.

c) wątpliwości wypływające z art. 14 ust. 3 ustawy zasadniczej

Pierwsze argumenty przeciwko rozszerzeniu zakresu ochrony art. 14 ustawy zasadniczej na prawa mające swoje źródło w prawie publicznym związane były z określeniem celu art. 14. Miały one na uwadze art. 14 ust. 3 ustawy zasadniczej. Gwarancje własności zapewniają właścicielowi ochronę przed wywłaszczeniem ze strony państwa. W przypadku praw wypływających z prawa publicznego nie można wszak mówić o takiej ochronie, gdyż np. roszczenia emerytalne nie mogą być przedmiotem wywłaszczenia w „klasycznym” tego słowa znaczeniu²⁰.

Argumentacja ta ma pewne pozory słuszności. W istocie zakres stosowania art. 14 ust. 3 ustawy zasadniczej ogranicza się tylko do rzeczy, które państwo może wykorzystać dla celów publicznych; przede wszystkim chodzi tu o grunty. Nie można natomiast uznać możliwości wywłaszczenia roszczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Tak więc również problem przeniesienia uprawnień emerytalnych w przypadku rozwodu nie jest rozpatrywany przez ZTK jako „wywłaszczenie na korzyść osób trzecich”, ale jako zagadnienie z kręgu zobowiązań socjalnych²¹. Jeśliby zaś przyjąć rzeczywisty zakres stosowania art. 14 ust. 3 ustawy zasadniczej jako kryterium definicji zakresu ochrony objętego art. 14 ust. 1 ustawy zasadniczej, wówczas należałoby uznać, iż ani ruchomości (w pojęciu kodeksu cywilnego), ani roszczenia cywilnoprawne nie podlegają ochronie na podstawie postanowień konstytucji dotyczących prawa własności. Również w ich przypadku wywłaszczenie nie odgrywa żadnej roli. Jest wszak bezsporne, że każda własność prywatna nad rzeczami, od krawata po nieruchomość, podlega ochronie prawa konstytucyjnego²² także i wtedy, gdy art. 14 ust. 3 ustawy zasadniczej nie może być w danym wypadku potencjalnie stosowany. Ochrona ta rozciąga się także i na te przedmioty, które nie mogą być obiektem własności w rozumieniu prawa cywilnego i wobec których nie wchodzi w grę wywłaszczenie. Ta cecha nie jest cechą szczególną tylko praw mających swoje źródło w prawie publicznym i nie można na jej podstawie kwestionować ich uznania za prawa podlegające ochronie z punktu widzenia gwarancji własności.

d) wątpliwości związane z art. 14 ust. 2 ustawy zasadniczej

Kolejnym argumentem przeciwko rozszerzeniu zakresu ochrony na prawa wypływające z prawa publicznego jest art. 14 ust. 2 ustawy zasadni-

²⁰ Por. *ibidem*, s. 21-22.

²¹ BVerfGE 53, 257 (293).

²² Por. Leisner, [w:] Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, t. VI, s. 1042.

czej²³. Przepis ten określa zobowiązania, które można nałożyć w interesie społecznym w drodze normatywnej konkretyzacji na właściciela przy korzystaniu przezeń z przedmiotu jego własności²⁴. Nie do pomyślenia jest wszak uznanie, iż zobowiązania takie mogą dotyczyć roszczeń emerytalnych²⁵.

Zaprzeczenie możliwości rozszerzenia zakresu ochrony prawa własności opartego na tych argumentach nie jest trafne. Nie zawsze wobec każdej własności aktualne są zobowiązania, które można by na nią nałożyć z powodów społecznych²⁶. Rozważenia wymaga w tym kontekście pogląd ZTK wyrażony w orzeczeniu dotyczącym udziału załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwem, w myśl którego kompetencja ustawodawcy do określania treści i granic stosunków prawnych jest tym szersza, im bardziej przedmiot własności odgrywa rolę społeczną lub spełnia pewne funkcje społeczne²⁷. Przesłanką dla nałożenia obowiązków na właściciela jest odgrywanie przez przedmiot własności roli społecznej albo wypełnianie przezeń pewnej funkcji społecznej. Bez tego niedopuszczalne jest obciążenie właściciela zobowiązaniami²⁸. Do ustawodawcy wszak należy ustalenie, czy omawiane przesłanki są spełnione w stopniu uzasadniającym nałożenie obowiązków²⁹. Można jednak wskazać wiele przedmiotów, w stosunku do których ograniczenia w rozporządzaniu nimi nie wchodzi w ogóle w grę³⁰. Mimo to nie można twierdzić, iż podlegają one ochronie przewidzianej w art. 14 ust. 1 ustawy zasadniczej.

e) brak neutralności ze strony państwa jako kontrargument

Często konstytucja traktuje prywatną własność rzeczy jako paradygmat przedmiotu własności. Wyprowadza się z tego istotne różnice pomiędzy prawami mającymi swoje źródło w prawie publicznym a wzorcem konstytucyjnym. Wątpliwości koncentrują się zwłaszcza wokół roli państwa w ochronie przedmiotu własności. Zagwarantowanie własności prywatnej

²³ Por. Krause, *op. cit.*, s. 22.

²⁴ Szerzej na ten temat zob. zwłaszcza Kimminich, *Bonner Kommentar zum GG*, omówienie art. 14, marginalia paginacyjne 107 i n.; Wendt, *Eigentum und Gesetzgebung*, Hamburg 1985, s. 294 i n.

²⁵ Por. Krause, *op. cit.*, s. 22.

²⁶ Por. Böhrer, *Der Staat*, nr 24 (1985), s. 157, przypis 1; inaczej: Kimminich, *op. cit.*, omówienie art. 14, marginalia paginacyjne 107.

²⁷ BVerfGE 50, 290 (340).

²⁸ Por. Manssen, *Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften*, Berlin 1990, s. 177; Böhrer, dodatek I/1984 do AgrarR, nr 4/1984, s. 17.

²⁹ Por. Manssen, *op. cit.*, s. 178.

³⁰ Por. *ibidem*, s. 178.

oznacza obowiązek państwa do powściągliwości wobec systemu stworzonego przez prawo cywilne³¹. Państwo chroni wprowadzając własność prywatną, kształtuje i umacnia ją, ale jej nie tworzy³². Państwo jest instancją neutralną w procesie jej powstawania³³. W przypadku praw podmiotowych mających swoje źródło w prawie publicznym ustawodawca zajmuje zasadniczo odmienne stanowisko; wpływają z nich obowiązki dla niego; prawa te nie mogą istnieć bez władzy publicznej i są one kształtowane przez ustawodawcę, a państwo nie może być wobec nich neutralne, ale jest ciągle stroną zrodzonych przez nie stosunków.

Nie można wszak zaprzeczyć, że istnieją pewne strukturalno-dogmatyczne różnice głównie między prawami dotyczącymi ubezpieczeń społecznych jako przykładami praw podmiotowych wypływających z prawa publicznego a prawami własnościowymi powstałymi na gruncie prawa cywilnego. Różnice te nie mają decydującego znaczenia. Pogląd o neutralności państwa wobec własności prywatnej opiera się na idei autonomii prawa cywilnego. Autonomia ta jest pierwotna w stosunku do konstytucji, a także i państwa, jest ona w swoich istotnych elementach ponadpaństwowa i ponadczasowa. W regulowanym przez nią zakresie organy państwowe są jej podporządkowane.

Spiranie się co do tego jest daremne. W każdym razie pewne jest, że w rozumieniu ustawy zasadniczej jako aktu ustanawiającego hierarchię norm jest ona nadrzędna w stosunku do prawa cywilnego³⁴. Przede wszystkim nie można ograniczyć roli państwa wobec własności prywatnej tylko do jej ochrony³⁵. Bez istnienia określonego systemu prawnego nie będzie istniała żadna własność³⁶. Wynika to choćby z tego, iż nie ma jednoznacznie ustalonego pojęcia własności i jego rozumienie zależne jest od treści nadanej mu w systemie prawnym danego państwa. Dopiero zaś po sprecyzowaniu pojęcia własności można dyskutować o szczegółach jej gwarancji. Chociaż własność obejmuje pewne stosunki faktyczne to – przynajmniej w rozumieniu art. 14 ustawy zasadniczej – jest ona właściwie pojęciem czysto prawnym stworzonym przez prawo³⁷. Gwarancje własności chronią tylko władanie rzeczą w sensie pra-

31 Por. Rübner, *Differenziertheit*, s. 175.

32 Por. Krause, *op. cit.*, s. 31.

33 *Ibidem*, s. 31.

34 Podobnie Wahl, NVwZ 1984, s. 406. Por. także D. Schmidt, *Die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht*, Baden-Baden 1985, s. 230.

35 Por. Krause, *op. cit.*, s. 31.

36 Por. BVerfGE 58, 300 (330).

37 Por. *ibidem*, a także: Schwerdtfeger, NVwZ 1982, s. 8.; Wahl, NVwZ 1984, s. 405.

wnym, a nie faktycznym³⁸. Porządek prawny ustanowiony przez państwo ma także i w przypadku własności znaczenie konstytutywne³⁹. Tak więc państwo przy tworzeniu własności prywatnej zajmuje pozycję jedynie częściowo „neutralną”. Ta neutralność ograniczona jest co najwyżej do gwarancji własności w stosunkach między osobami prywatnymi. Państwo jest natomiast stroną, jeżeli w grę wchodzi gwarancje własności publicznej⁴⁰.

f) swoboda uznania ze strony państwa jako kontrargument

Kolejnym argumentem świadczącym o istotnych różnicach między własnością cywilnoprawną a własnością powstałą na gruncie prawa publicznego jest fakt posiadania przez ustawodawcę stosunkowo dużego zakresu swobody w określaniu roszczeń wpływających z prawa publicznego⁴¹. Wydaje się, że ustawodawca nie jest związany poprzednimi własnymi decyzjami⁴² i ta swoboda wyklucza w rzeczywistości ochronę własności. Przy bliższym przyjrzeniu się temu problemowi takie jego ujęcie uznać trzeba za powierzchowne. Odpowiedź na pytanie o to, czy prawa mające swoje źródło w prawie publicznym podlegają przewidzianej przez art. 14 ustawy zasadniczej ochronie własności, nie może zależeć od swobodnego uznania parlamentarnego ustawodawcy, ponieważ brak ogólnego kryterium kwalifikacyjnego. Decyzję podejmuje się raczej opierając się na całym zespole czynników⁴³, które rozstrzygają następujące sprawy:

1) czy dany podmiot może korzystać z prawa o charakterze majątkowym w taki sposób, jakby podlegało ono przepisom prawa cywilnego⁴⁴,

2) czy wymagane jest jakieś świadczenie warunkujące korzystanie z danego prawa, a więc prawo jest jakby „zasłużone”⁴⁵,

3) czy dane prawo socjalne służy zapewnieniu egzystencji danego podmiotu⁴⁶. Przeciwno czynnikowi 2 podnosi się zarzut, iż własność w rozumieniu prawa cywilnego nie musi opierać się na świadczeniach ze strony zainteresowanego⁴⁷.

³⁸ Por. Wendt, *Eigentum*, s. 34.

³⁹ Por. Schwerdtfeger, *Paritätische Mitbestimmung*, s. 67.

⁴⁰ Także w stosunkach między osobami prywatnymi neutralność państwa jest tylko pozorna. Szerzej na ten temat poniżej.

⁴¹ Zob. Nicolaysen, *Festschrift für Schack*, Hamburg 1966, s. 114.

⁴² Por. Krause, *op. cit.*, s. 32.

⁴³ Por. BVerfGE 69, 272 (300 i n.); 72, 9 (19); Ossenbühl, *Festschrift für Zeidler*, Berlin 1987, t. 1, s. 628.; Katzenstein, *Festschrift für Zeidler*, t. 1, s. 657.

⁴⁴ BVerfGE 53, 257 (290-291); 69, 272 (300); 72, 9 (19).

⁴⁵ BVerfGE 58, 81 (112); 69, 272 (301); 72, 9 (19); 72, 175 (195); Por. także: Ossenbühl, *Festschrift ...*, t. 1, s. 631.

⁴⁶ BVerfGE 69, 272 (303); 72, 9 (20).

⁴⁷ Por. Papier, VSSR 1973, 44.

Argument ten nie jest wszak przekonujący. Dla rozszerzenia zakresu ochrony art. 14 ustawy zasadniczej na prawa wypływające z prawa publicznego mogą i muszą być uwzględnione inne kryteria niż tylko cywilnoprawne⁴⁸. Wśród świadczeń finansowych ze strony państwa są i takie, które nie zależą od uprzedniego zachowania się, czy też świadczenia osoby uprawnionej⁴⁹ i nie podlegają ochronie konstytucyjnej. Konstytucji nie interesuje wprawdzie pochodzenie danego prawa o charakterze majątkowym i nie jest istotne, czy jest ono finansowane przez państwo, czy nie⁵⁰. Jednak dla objęcia go zakresem ochrony art. 14 ustawy zasadniczej ważne jest, czy jest ono związane jakimś świadczeniem ze strony uprawnionego podmiotu. Gdy takiego związku nie da się stwierdzić, nie podlega ono ochronie konstytucyjnej i nie ma ograniczenia możliwości jego odwołania.

W przypadku czynnika 3 swoboda uznania ustawodawcy nie jest duża. Jeżeli świadczenia z dziedziny ubezpieczeń społecznych mają znaczenie dla egzystencji osób uprawnionych, dotyczy to „dużej liczby obywateli”⁵¹, a więc mamy tu do czynienia bardziej z kryteriami obiektywnymi, niż ze swobodnym uznaniem.

Pozostaje jeszcze do omówienia czynnik 1. Jeżeli występują dwa pozostałe czynniki (2 i 3), tzn. duża liczba obywateli wnosi opłaty w celu zapewnienia swojej egzystencji, to dla stwierdzenia istnienia elementów opieki społecznej nie ma alternatywy⁵². Swoboda uznania zostaje pozostawiona ustawodawcy jedynie w sprawach marginalnych.

Reasumując należy powiedzieć, że pozostawienie państwu pewnego zakresu swobodnego uznania w przypadku praw własnościowych wypływających z prawa publicznego nie stanowi o istnieniu istotnej różnicy między nimi a prawami własnościowymi powstałymi na gruncie prawa cywilnego.

g) wątpliwości związane z funkcją art. 14 ustawy zasadniczej jako prawa o charakterze ochronnym

Jeszcze jeden argument przeciwko rozszerzeniu zakresu ochrony art. 14 ustawy zasadniczej na prawa mające swoje źródło w prawie publicznym jest związany z zagadnieniem dotyczącym teorii podstawowych praw jednostki. Rozszerzenie takie oznacza przemianę art. 14 ustawy zasadniczej z

⁴⁸ Por. Ossenbühl, *Festschrift ...*, t. 1, s. 632.

⁴⁹ Wendt, *Eigentum*, s. 111.

⁵⁰ Por. *ibidem*, s. 123.

⁵¹ Ossenbühl, *Festschrift ...*, t. 1., s. 634.

⁵² Por. Bogs, 43. DJT, G. 23.

normy ustanawiającej prawo ochronne wobec państwa w normę zawierającą prawo uczestniczenia w świadczeniach ze strony państwa⁵³. Państwo nie może ograniczyć się w tym wypadku do zachowań pasywnych, ale musi podejmować konieczne czynności dla realizacji roszczeń jednostki. Nałożone zostaje nań zadanie, aktualne również w przypadku innych roszczeń, które wyprowadzić można z konstytucyjnie określonych praw jednostki – dostosowania roszczeń do priorytetów ustalonych w decyzjach politycznych, co nie może być w pełni regulowane przez konstytucję⁵⁴.

Gdyby rzeczywiście rozszerzenie zakresu ochrony art. 14 ustawy zasadniczej na roszczenia wypływające z prawa publicznego oznaczało przewartościowanie prawa własności w prawo uczestniczenia w świadczeniach ze strony państwa, byłby to ważki argument przemawiający przeciwko takiemu rozszerzeniu. Należy zauważyć, iż szczególnie w przypadku gwarancji własności roszczenia o świadczenia są niemożliwe do wyegzekwowania⁵⁵. Omawiane rozszerzenie zakresu ochrony art. 14 ustawy zasadniczej RFN nie ma jednak na celu zapewnienia ich egzekucji⁵⁶. Chodzi tu jedynie o reakcje w konstytucji na roszczenia, które mają swoje oparcie w ustawie, do których powstania przyczynili się sami obywatele i w których istnieniu są oni zainteresowani. Ich ochrona leży w kręgu klasycznej problematyki ochrony przed naruszeniami praw podstawowych jednostki⁵⁷.

Interpretacja podstawowych praw jednostki w kierunku praw do świadczeń zależy od tego, czego jednostka może w sposób rozsądny wymagać od społeczeństwa⁵⁸. Ta myśl jest jedynie częściowo trafna w przypadku roszczeń mających swoje źródło w prawie publicznym, które miałyby podlegać ochronie na podstawie art. 14 ustawy zasadniczej RFN⁵⁹. Wypływa to z tego, iż przesłanką korzystania z gwarancji prawa własności jest wypełnienie przez zainteresowany podmiot określonych świadczeń. Egzemplifikują to zwłaszcza roszczenia o świadczenia emerytalne, których podstawą nie są normy konstytucyjne dotyczące praw podstawowych, ale dokonywanie uprzednio przez daną osobę wpłat składek na

53 Papier w: Maunz/Dürig, *Grundgesetz – Kommentar*, omówienie art. 14, marginalia paginacyjne 41.

54 Por. Krause, *op. cit.*, s. 41.

55 Por. Leisner, HbStR VI., s. 1026.

56 *Ibidem*.

57 Por. Lübbe-Wolf, *Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, Struktur und Reichweite der Eingriffsdogmatik im Bereich staatlicher Leistungen*, Baden-Baden 1988, s. 40.

58 Por. Krause, *op. cit.*, s. 41.

59 Inaczej uważa Krause, *ibidem*, s. 41.

rzec ubezpieczeń społecznych. Tak więc w tym wypadku dużym nieporozumieniem jest twierdzenie, że rozszerzenie zakresu ochrony konstytucyjnego prawa własności na roszczenia mające swoje źródło w prawie publicznym oznacza zmianę charakteru tego prawa z prawa obronnego wobec państwa w prawo do świadczeń ze strony państwa. Należy przy tym dodać, że renty wypłacane są jedynie częściowo z funduszy zgromadzonych wcześniej ze składek, a częściowo z wpłat wnoszonych przez aktualnych pracobiorców lub ze skarbu państwa⁶⁰. Przemawia to nie przeciwko, lecz wręcz za koniecznością rozszerzenia zakresu oddziaływania mechanizmów ochrony stworzonych przez art. 14 ustawy zasadniczej. Gwarancje prawa własności są bardziej niż wyrazem realizacji zasady państwa prawnego, są apelem do ustawodawcy, aby zapobiegł kolektywnemu oszustwu obciążającemu całe społeczeństwo i przestrzegał uczynionych wcześniej obietnic dotyczących troski o warunki egzystencji obywateli⁶¹. „Własność to więcej niż państwo prawa”⁶².

IV. OD GWARANCJI WŁASNOŚCI PRYWATNEJ KU GWARANCJI WŁASNOŚCI JEDNOSTKI

Jest jeszcze jeden argument dla rozszerzenia zakresu ochrony art. 14 ustawy zasadniczej RFN na pewne prawa o charakterze majątkowym wpływające z prawa publicznego. Nie grozi nam petryfikacja roszczeń i obciążenia koniecznością ich realizacji przyszłych pokoleń. Art. 14 ustawy zasadniczej RFN nie zawiera postanowień ograniczających jego zastosowanie tylko do instytucji prawa cywilnego. Zawiera on raczej ogólny nakaz skierowany do ustawodawcy, aby gwarantował wolność w stosunkach o charakterze majątkowym. Zadaniem ustawodawcy wynikającym z art. 14 ustawy zasadniczej jest więc przede wszystkim nie tworzenie własności prywatnej, lecz własności jednostki⁶³.

Tłumaczył Bogusław Banaszak

⁶⁰ Por. *ibidem*, s. 42.

⁶¹ Por. BVerfGE 53, 257 (294); Wannagat, *Festschrift für Peters*, s.181. Zgodnie z wyrażonymi tam poglądami gwarancje prawa własności nie powinny oferować ochrony szerszej niż wpływająca z zasady państwa prawnego. Papier (w: VSSR 1973, s. 52.) odrzuca wprawdzie objęcie zakresem ochrony prawa własności praw podmiotowych powstałych na gruncie prawa publicznego, ale równocześnie formułuje obowiązek państwa do ochrony świadczeń zapewniających egzystencję jednostki.

⁶² Leisner, HbStR VI., s. 1052. Por. także BVerfGE 58, 81 (121).

⁶³ Por. Leisner, DVBl., 1983, s. 61. Podobny pogląd spotkać można w orzecznictwie ZTK – BVerfGE 61, 82 (108-109); 75, 192 (196 i n.).

**DIE ENTWICKLUNG DER EIGENTUMSGARANTIE
IN DEUTSCHLAND.
DARGESTELLT AM BEISPIEL DER EINBEZIEHUNG
SUBJEKTIV-ÖFFENTLICHER RECHTE**

ZUSAMMENFASSUNG

Die Einbeziehung öffentlich-rechtlicher Rechtspositionen in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie ist eine der wesentlichen Fortentwicklungen der rechtsstaatlichen Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Sie beruht auf einer bereits in der Weimarer Zeit vorgenommenen Abkoppelung des verfassungsrechtlichen vom bürgerrechtlichen Eigentumsbegriff. Die Einbeziehung vor allem von Ansprüchen gegen die Renten- und Arbeitslosenversicherung ist berechtigt. Art. 14 GG fordert vom Gesetzgeber, die Freiheit des einzelnen im vermögenswerten Bereich zu sichern. Diese Verpflichtung erfüllt der Gesetzgeber gerade auch durch die Gewährung von Ansprüchen gegen Sozialversicherung. Ein absoluter Schutz der Höhe eines bestandenem Anspruchs ergibt sich aus der Einbeziehung in den Schutzbereich nicht. Der Gesetzgeber kann weiterhin die notwendigen Anpassungen an das finanziell Machbare vornehmen.