

DOI: 10.31648/kpp.12808

Maria Stola

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0009-0007-0654-581X

maria.stola.u@gmail.com

Ograniczenia prawa własności ze względu na ochronę środowiska w perspektywie konstytucji polskiej, niemieckiej, amerykańskiej – zarys problematyki

Wstęp

Współczesne wyzwania ekologiczne, takie jak postępująca zmiana klimatu, utrata bioróżnorodności i degradacja środowiska naturalnego, przyczyniły się do globalnego wprowadzania coraz dalej idących regulacji chroniących przyrodę. W Unii Europejskiej kluczowym elementem tej polityki jest Europejski Zielony Ład, który zakłada osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Polski ustawodawca również podkreśla, jak istotna dla przyszłości kraju jest ochrona środowiska, nadając jej rangę konstytucyjną w art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podobne regulacje istnieją także w Niemczech, m.in. poprzez zasadę zrównoważonego rozwoju w *Grundgesetz* (GG), oraz w USA, gdzie ochrona środowiska jest realizowana przede wszystkim poprzez ustawy federalne i orzecznictwo sądowe.

Wzrost znaczenia ochrony środowiska w systemach prawnych prowadzi jednak do konfliktu z inną podstawową wartością w demokratycznych państwach prawnych, *a priori* z prawem własności, która także jest gwarantowana przez normy konstytucyjne, np. art. 21 Konstytucji RP, V poprawka do Konstytucji USA¹ i art. 14 *Grundgesetz*. Wprowadzenie „zielonych” ograniczeń, takich jak obszary Natura 2000, rodzi pytanie, czy tego typu regulacje nie naruszają gwarancji własności, zwłaszcza gdy nie przewidywają odszkodowań dla właścicieli. W Polsce właściciele nieruchomości objętych ograniczeniami, wynikającymi m.in. ze specjalnych obszarów ochrony, często nie otrzymują rekompensat, podczas gdy w Niemczech konstytucyjna zasada proporcjonalności wymaga

¹ R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009, s. 83.

wypłaty odszkodowań w przypadku nadmiernego obciążenia własności. Z kolei w amerykańskim porządku prawnym toczy się od dziesięcioleci żywa dyskusja nad tzw. *regulatory takings*, czyli sytuacjami, w których regulacje, zwłaszcza te środowiskowe, są na tyle restrykcyjne, że mimo formalnego pozostawienia tytułu własności *de facto* skutkują pozbawieniem właściciela możliwości korzystania z nieruchomości. Celem niniejszej pracy jest zbadanie, czy „zielone” ograniczenia prawa własności naruszają konstytucyjne gwarancje ochrony prawa własności, a także przeanalizowanie, jak różne systemy prawne godzą te dwie wartości. Zakres pracy obejmuje analizę konstytucyjnych i ustawowych gwarancji własności oraz rozwiązań kompensacyjnych w przypadku ograniczeń środowiskowych wraz z porównaniem rozwiązań przyjętych w Polsce, Niemczech i w USA. Dzięki temu możliwe będzie określenie, czy obecne „zielone” regulacje zapewniają sprawiedliwy balans między ochroną środowiska a prawami właścicieli.

Model polski

Podstawową gwarancję prawa własności w polskim systemie prawa stanowi art. 64 Konstytucji RP, który formułuje zasadę ogólną², nadającą każdemu właścicielowi (w rozumieniu Kodeksu cywilnego) ochronę prawa własności obejmującego także prawo dziedziczenia oraz inne prawa majątkowe³. Jednocześnie ten sam artykuł dopuszcza możliwość ograniczenia tego prawa, jednak może to nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko w sposób nienaruszający istoty prawa własności. Natomiast art. 21 ust.1 dodatkowo precyzuje, że wywłaszczenie jest dopuszczalne, gdy jest dokonywane na cele publiczne oraz za słusznym odszkodowaniem. Warto także wspomnieć tutaj o zasadzie proporcjonalności, sformułowanej w art. 31 ust. 3, zgodnie z którą wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonego celu. Należy przy tym podkreślić, że zasada proporcjonalności nie funkcjonuje w próżni prawnej, ale musi być stosowana w harmonii z konstytucyjną zasadą równości⁴ z art. 32, która stoi na straży sprawiedliwego rozkładu ciężarów publicznych. W kontekście planów ochrony wyklucza zatem przyjmowanie rozwiązań, które w sposób nieuzasadniony i pozbawiony podstawy mogłyby dyskryminować określonych właścicieli nieruchomości.

Z drugiej strony art. 5 Konstytucji RP zapewnia ochronę środowiska, która ma być realizowana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, którą zobligowana jest prowadzić, zgodnie z art. 74, władza publiczna poprzez prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. Tym samym zasada zrównoważonego rozwoju, mająca rangę zasady konstytucyjnej⁵, staje się głównym punktem wyjścia dla wielu przepisów prawa

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023, s. 133.

³ M. Derlatka, *Wolności, prawa i obowiązki jednostki w Konstytucji RP*, [w:] Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Toruń 2021, s. 147.

⁴ O. Sachanbińska-Dobrzyńska, *Między ochroną środowiska a ochroną własności w gospodarowaniu przestrzenią na poziomie lokalnym*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, vol. 24(3), s. 176.

⁵ E. Dołęgowska, G. Ignatowicz, *Instytucja wywłaszczenia a gospodarowanie zasobami środowiska w Polsce (na przykładzie budowy obwodnicy Augustowa)*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 134.

ochrony środowiska, a także pełni funkcję dyrektywy wykładni⁶ owych norm prawnych. Należy także pamiętać o regulacji z art. 140 Kodeksu cywilnego, która wyznacza dokładne granice wykonywania prawa własności tj. w granicach określonych przez prawo, zasadach współzycia społecznego oraz jego społeczno-gospodarczego przeznaczenia. W świetle tego przepisu nie ulega zatem wątpliwości, że ochrona środowiska mieści się w wyżej wymienionych przesłankach ograniczenia prawa własności⁷.

Właśnie te przepisy stanowią wraz z prawem unijnym podstawę prawną dla tworzenia i ochrony m.in. obszarów Natura 2000. Instytucja ta, mimo szlachetnego celu *ratio legis* ochrony bioróżnorodności, prowadzi do niejednokrotnie daleko idących ingerencji w prawach właścicieli nieruchomości. Powoduje to wprowadzenie *erga omnes* konkretnych ograniczeń inwestycyjnych⁸, które mają charakter bezwzględny, uniemożliwiając ich kompensację lub substytucję innymi działaniami ochronnymi⁹. W praktyce stosowania prawa dochodzi do sytuacji, w których ochrona cennych przyrodniczo terenów wymaga nałożenia istotnych ograniczeń. Czasem konieczny jest nawet całkowity zakaz konkretnych form działalności na danym obszarze, w przypadku obszarów Natura 2000 wymienionych enumeratywnie w art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Ograniczenia te stanowią bezpośrednią ingerencję w sferę uprawnień właścicielskich¹⁰.

Takie strefy, chociaż mające *ratio legis* w ochronie środowiska, stają się źródłem konstytucyjnego konfliktu z racji tego, że nie są to typowe obszarowe formy ochrony przyrody¹¹, ponieważ trudno jest jednoznacznie i trwale określić ich dokładne granice, gdyż ustala się je dla konkretnie wybranych punktów, siedlisk i gatunków uznanych za szczególnie ważne dla Wspólnoty¹², a nie sprecyzowanych obszarów, jak jest w przypadku rezerwatów czy parków narodowych. Dodatkowo cały opisywany mechanizm prawny charakteryzuje się daleko idącym uproszczeniem procedury administracyjnej. W przeciwieństwie bowiem do reżimu prawnego „klasycznych” form ochrony wyznaczenie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska następuje w specjalnej procedurze z udziałem społeczeństwa. Jest to wyjście poza wymagania unijnych dyrektyw 79/409/EWG i 92/43/EWG¹³, dokonywane *ex lege* w drodze aktu prawa miejscowego, jakim jest zarządzenie¹⁴ i nie jest ono uwarunkowane uzyskaniem zgody właściciela nieruchomości¹⁵. Stanowi więc *de facto* narzucenie obowiązków

⁶ Z. Wiśniewski, *Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego na tle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego*, [w:] B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), op. cit., s. 74

⁷ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 284.

⁸ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 191.

⁹ P. Pawlaczyk, *Natura 2000 i inne wymagania europejskiej ochrony przyrody: niezbędny przyrodnik*, Świebodzin 2012, s. 17.

¹⁰ D. Trzcińska, *Natura 2000 a ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 154.

¹¹ B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009, s. 43.

¹² A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 36.

¹³ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014, s. 251.

¹⁴ B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, s. 44.

¹⁵ A. Habuda, op. cit., s. 64.

o charakterze *erga omnes*, co bezpośrednio przyczynia się do zaostrzenia konstytucyjnego sporu między ochroną środowiska a ochroną prawa własności.

Stan ten jednak nie jest niczym nowym, gdyż doktryna już w ubiegłym wieku ukształtowała pogląd, że „ochrona przyrody zaczyna się tam, gdzie chronimy obiekt lub teren przyrodniczy niezależnie od woli właściciela, albo nawet wbrew jego woli”¹⁶. Spór ten koncentruje się wokół pytania, kiedy „zielone” ograniczenia przekraczają granicę z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który zakazuje naruszania istoty prawa własności. Należy przy tym podkreślić, że ochrona środowiska jako przesłanka wymieniona w art. 31 ust. 3 nie tylko uzasadnia, lecz wręcz wymaga od ustawodawcy nakładania ograniczeń na prawa i wolności, w tym na prawo własności. Oznacza to, że sama Konstytucja RP przewiduje „zielone” ograniczenia jako coś nie tylko dopuszczalnego, ale koniecznego, tyle że pod warunkiem poszanowania istoty prawa własności (art. 63 ust. 3)¹⁷.

W literaturze zwraca się uwagę, że w prawie ochrony środowiska dochodzi do klasycznego konfliktu między interesem publicznym a prywatnym, polegającym na ograniczeniu prawa własności ze względu na ochronę środowiska¹⁸. Źródłem tej kolizji jest zderzenie dwóch konstytucyjnych wartości – z jednej strony ochrona środowiska jako zadanie państwa oraz przesłanka ograniczeń praw, a z drugiej strony konstytucyjna gwarancja własności z zakazem naruszania jej istoty. Sama Konstytucja RP nie rozstrzyga tego sporu kategorycznie, tym samym dopuszczając „zielone” ograniczenia, ale pod warunkiem poszanowania istoty prawa własności. Tym samym nie jest to konflikt dwóch sprzecznych wartości, lecz konieczność ich wyważenia w ramach systemu prawnego.

Problem ten nie umknął uwadze organów stojących na straży konstytucyjnych praw jednostki, w szczególności Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej jako RPO). Już w piśmie z dnia 12 września 2011 r. do Ministra Środowiska RPO poddał systemowej krytyce obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące rekompensat za ograniczenia w obszarach Natura 2000¹⁹. W swoim stanowisku RPO wyraźnie wskazał na to, że przewidziane przez ustawę o ochronie przyrody roszczenia o wykup lub odszkodowanie „nie chronią wystarczająco praw właścicieli i nie mogą być uznane za efektywne środki gwarantujące poszanowanie konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności”, co stanowi *de facto* naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantującego ochronę własności i innych praw majątkowych. Ponadto RPO podniósł, że przepisy te nie zapewniają równej ochrony wszystkim prawom majątkowym, co może godzić w zasadę równości wobec prawa z art. 32 Konstytucji RP. Zwrócił również uwagę na nieprawidłowości natury proceduralnej, kwestionując charakter prawny tzw. *Shadow list*, która, mimo iż jest jedynie

¹⁶Ibidem, s. 66.

¹⁷N. Leśniak, *Granice ingerencji w sferę praw i wolności jednostki ze względu na konstytucyjną przesłankę „Ochrony środowiska”*, [w:] A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013, s. 286.

¹⁸Zob. B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 6–8.

¹⁹Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Środowiska z 12 września 2011 r., RPO-286012-IV/98/ZA.

dokumentem eksperckim, wywołuje skutki prawne, takie jak blokada inwestycji jeszcze przed formalnym wyznaczeniem obszaru chronionego. Taka sytuacja rodzi wątpliwość co do zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), gdyż skutkuje niepewnością prawa i brakiem przewidywalności działań administracji publicznej, co jest szczególnie dotkliwe dla przedsiębiorców i rolników.

Co istotne, problem ten ma charakter systemowy i trwały, na co wskazuje fakt, że RPO wracał do tej tematyki także w późniejszych latach. Przykładowo w 2014 r. ponownie interweniował, tym razem w sprawie braku adekwatnych rekompensat dla rolników z terenów Natura 2000. W swoim wystąpieniu do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zastępca RPO konsekwentnie podnosił, że system dopłat w ramach Programu Rolnośrodowiskowego nie rekompensuje w pełni utraconych dochodów ani nie uwzględnia istotnego obniżenia wartości rynkowej nieruchomości rolnych, co stanowi formę wywłaszczenia regulacyjnego bez słusznego odszkodowania²⁰. W ocenie RPO przerzucanie kosztów ochrony bioróżnorodności wyłącznie na rolników i właścicieli prywatnych nieruchomości, przy jednoczesnym czerpaniu korzyści z tej ochrony przez całe społeczeństwo, prowadzi do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 w zw. z art. 23 Konstytucji RP). Tym samym RPO wielokrotnie apelował do ustawodawcy o wprowadzenie kompleksowego mechanizmu odszkodowawczego, opartego na rzeczywistej utracie wartości nieruchomości, a nie jedynie poszczególnych właścicieli „ofiarników celów publicznych”, zmuszonych do ponoszenia ciężaru ochrony środowiska w pojedynkę.

W polskim porządku prawnym nie ma jednak jednolitego, kompleksowego mechanizmu, który regulowałby kwestię odszkodowań za wszystkie „zielone” ograniczenia prawa własności. Zamiast tego przepisy dotyczące rekompensat są rozproszone w różnych aktach normatywnych, co prowadzi do niespójności i niepewności prawnej²¹. Przykładowo art. 129 i 130 ustawy Prawo ochrony środowiska²² reguluje odszkodowania za obszary ograniczonego użytkowania, podczas gdy ustawa o ochronie przyrody zawiera przepisy dotyczące rekompensat za ograniczenia w obszarach Natura 2000, lecz skupia się głównie na dopłatach dla rolników m.in. z Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego, a nie na odszkodowaniach za trwałą utratę wartości nieruchomości. Zasadnicze znaczenia ma tu art. 36 ustawy o ochronie przyrody²³, który w ust. 1 stanowi, że na obszarach Natura 2000 co do zasady nie podlega ograniczeniu działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, o ile nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru. Właściciele nieruchomości w takiej sytuacji mogą jedynie dochodzić do zawarcia umowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska na podstawie art. 36 ust. 3, która

²⁰ RPO: rolnicy z terenów Natura 2000 nie dostają rekompensat, <https://www.prawo.pl/biznes/rpo-rolnicy-z-terenow-natura-2000-nie-dostaja-rekompensat,161851.html> (data dostępu: 13.05.2026).

²¹ Zob. J. Krystek, *Odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w procedurze oceny oddziaływania na obszar Natura 2000*, „Studia Prawnicze” 2023, s. 248–249, który wskazuje na lukę w przepisach dotyczącą odszkodowań przy ograniczeniach wynikających z indywidualnych postępowań administracyjnych.

²² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647, 1080).

²³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478, 1940; z 2025 r., poz. 884).

oprócz wykazu niezbędnych do podjęcia działań i harmonogramu rozliczeń będzie określała wartość rekompensaty za utracone dochody²⁴ z powodu wprowadzenia ograniczeń.

Praktyka stosowania tych przepisów ujawnia jednak dalsze problemy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 22 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 251/21 uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, która pozbawiała właściciela odszkodowania za ograniczenia wynikające z planu zadań ochrony Natura 2000. Sąd uznał, że organ administracji nie może poprzestać na wykładni literalnej przepisów, jeśli prowadziłyby ona do pozbawienia właściciela rekompensaty, a konieczne jest odwołanie się do wykładni systemowej z uwzględnieniem konstytucyjnych zasad ochrony własności i demokratycznego państwa prawa. Ponadto sąd podkreślił, że pojęcie „rażącego naruszenia prawa” należy badać przez pryzmat skutków społeczno-gospodarczych decyzji, a skutkiem rozstrzygnięcia Kolegium było pozostawienie właścicieli bez jakiegokolwiek rekompensaty, mimo bezspornego ograniczenia ich prawa własności.

Wyrok ten pokazuje, że spory o wykładnię przepisów mogą skutecznie blokować dostęp do odszkodowania, a sądy administracyjne stoją na straży konstytucyjnej ochrony własności przed nazbyt literalnym stosowaniem ustawy. Nawet tam, gdzie przewidziana jest możliwość uzyskania odszkodowania, właściciele napotykają na liczne bariery proceduralne. Zgodnie z art. 129 ust. 2 Prawo ochrony środowiska to na właścicielu spoczywa *onus probandi*, który jest niejednokrotnie obiektywnie trudny, kosztowny i wymaga specjalistycznej opinii. Trudności te potwierdza orzecznictwo. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2481/16 oddalił skargę kasacyjną wojewody, który dążył do pozbawienia właściciela odszkodowania za ograniczenia wynikające z planu zadań ochronnych Natura 2000. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na to, że szkodą w rozumieniu art. 129 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska jest zmniejszenie wartości nieruchomości, a nie dopiero całkowite uniemożliwienie korzystania z niej. Ponadto, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 2/17, sąd stwierdził, że nadmierne ograniczenia mogą naruszać istotę prawa własności z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP, a wtedy roszczenie odszkodowawcze stanowi niezbędne wyrównanie uszczerbku i substytut istotnej części własności. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że samo obniżenie wartości rynkowej nieruchomości uzasadnia rekompensatę, a ochrona środowiska nie może usprawiedliwiać przerzucenia całego ciężaru publicznego na jednostkę. Ponadto prawo często przyznaje odszkodowanie tylko w przypadku, gdy ograniczenie *de facto* uniemożliwia korzystanie z nieruchomości, ignorując przy tym istotne obniżenie jej wartości rynkowej. W rezultacie roszczenia właścicieli są często kwestionowane, a ciężar dowodu i koszty proceduralne stanowią skuteczną barierę dla uzyskania sprawiedliwej rekompensaty.

²⁴ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 267.

Model niemiecki

W niemieckim porządku prawnym prawo własności jest podstawową wartością konstytucyjną, zakorzenioną w art. 14 *Grundgesetz* (GG), lecz jego ujęcie *prima facie* różni się od polskiego, kładąc większy nacisk na społeczną funkcję własności. Zasada „własność zobowiązuje” (niem. *Eigentum verpflichtet*), wyrażona w art. 14 ust 2, stanowi *ratio legis* dla nakładania ograniczeń na prawo własności, uzasadnionych koniecznością służenia dobru ogółu. Warto przy tym podkreślić, że niemiecki Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfGE) w swoim orzecznictwie podnosi własność do rangi fundamentalnej gwarancji instytucjonalnej²⁵, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego.

Jak wskazano w jednym z wyroków, zadaniem ustawodawcy nie jest ochrona własności jako abstrakcyjnej relacji, ale określenie w sposób pozbawiony dowolności, treści i granic tego prawa. Konstytucyjny nakaz kształtowania własności przez ustawę z art. 14 ust. 1 zd. 2 GG wymusza na legislatorze wypracowanie takiego modelu, który godzi realizację prawa jednostki z interesem wspólnym. Jednak niemiecka konstytucja zastrzega w art. 19 ust. 2, tak jak art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, że żadne ograniczenia nie mogą naruszać istoty podstawowych praw²⁶. Kluczowym instrumentem godzenia konstytucyjnej ochrony własności i ochrony środowiska jest zasada proporcjonalności. Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, wypracował doktrynę, zgodnie z którą ograniczenia praw własności są dopuszczalne, o ile nie stanowią szczególnego obciążenia (niem. *Sonderopfer*) dla właściciela. Podstawą tej doktryny jest wyrok BVerfGE z 15 lipca 1981 r. w sprawie 1 BvL 77/78. Trybunał rozróżnił w nim określenie treści i granic własności (niem. *Inhalts- und Schrankenbestimmung*), które co do zasady nie wymaga odszkodowania, od wywłaszczenia (niem. *Enteignung*), które odszkodowania wymaga zawsze. Sprawa dotyczyła zakazu wydobywania żwiru z własnej nieruchomości na mocy przepisów prawa wodnego, a zatem ograniczenia środowiskowego analogicznie do współczesnych regulacji dotyczących Natura 2000. Trybunał uznał, że nawet daleko idące ograniczenia są dopuszczalne, o ile nie pozbawiają właściciela sensownej możliwości ekonomicznego wykorzystania nieruchomości. Podstawowe ograniczenia, które dotyczą szerokiego grona podmiotów i mają charakter powszechny, uznaje się za immamentną cechę porządku prawnego i nie wymagają odszkodowania. Natomiast sytuacje, w których regulacje, zwłaszcza o charakterze środowiskowym, takie jak strefy ochronne w ustawie o ochronie przyrody (niem. *Bundesnaturschutzgesetz*) czy sieci obszarów Natura 2000, nakładają na konkretnego właściciela restrykcje, które *de facto* pozbawiają go możliwości racjonalnego korzystania z nieruchomości, kwalifikowane są jako wywłaszczenia (niem. *Enteignung*), za które z mocy konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości, właścicielowi przysługuje słuszne odszkodowanie mające zrekompensować utratę wartości.

W tym kontekście jasne staje się, że niemiecki system nie traktuje własności wyłącznie jako prawa podmiotowego jednostki, ale jako instytucję prawną, której kształt jest

²⁵ J.W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 133.

²⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 189.

wypadkową autonomii jednostki i odpowiedzialności społecznej. To systemowe ujęcie pozwala na precyzyjne rozróżnienie między dopuszczalnymi, powszechnymi ograniczeniami a nadmierną ingerencją wymagającą rekompensaty.

Weryfikacją opisanych konstytucyjnych ram okazała się praktyka wdrażania sieci Natura 2000. Mimo precyzyjnych mechanizmów rozróżniających ograniczenia prawa własności od wywłaszczenia proces wprowadzania przepisów spotkał się z ostrym oporem gospodarczym. Reprezentanci rolnictwa i przemysłu, obawiając się nadmiernej ingerencji w prawo własności, wywierali presję na ograniczanie obszarów chronionych do absolutnego minimum i kwestionowali konstytucyjność samych decyzji administracyjnych. Niemieckie sądy konsekwentnie oddalały jednak te skargi²⁷, potwierdzając, że ograniczenia mieszczą się w granicach społecznej funkcji własności.

W niemieckiej doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że ustanowienie obszaru chronionego, takiego jak Natura 2000, stanowi typowy przykład *Inhalts- und Schrankenbestimmung*, a nie wywłaszczenia²⁸. W takim przypadku nie dochodzi do odebrania konkretnych praw majątkowych, lecz do abstrakcyjnego i generalnego obciążenia nieruchomości zakazami, które następnie są jedynie konkretyzowane w drodze aktu wykonawczego. Tym samym właściciel co do zasady nie może domagać się odszkodowania na podstawie art. 14 ust. 3 GG, a jedynie – w razie nadmiernej intensywności ograniczeń – może kwestionować je w drodze skargi administracyjnej, powołując się na naruszenie zasady proporcjonalności. Dopiero gdy ograniczenia wykraczają poza to, co społecznie usprawiedliwione, może wchodzić w grę tzw. *ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung*, czyli określenie treści własności wymagające finansowego wyrównania. Tym samym przyjęty model prawny wykazał się funkcjonalnością, skutecznie legitymizując ograniczenia prawa własności w praktyce wdrożeniowej, mimo niekorzystnego klimatu społeczno-gospodarczego.

Jak zatem widać – w przeciwieństwie do polskiego systemu, który charakteryzuje się rozproszeniem i niespójnością przepisów dotyczących rekompensat – niemiecki model prawny dąży do zapewnienia spójnych i sprawiedliwych mechanizmów kompensacyjnych. Pozwala to na osiągnięcie bardziej wyważonej *modus vivendi* między ochroną środowiska a prawami właścicieli, co w konsekwencji minimalizuje ryzyko naruszenia konstytucyjnych gwarancji.

Model amerykański

W amerykańskim porządku prawnym prawo własności jest wartością fundamentalną, chronioną przez Konstytucję Stanów Zjednoczonych. Kluczowym instrumentem tej ochrony jest V poprawka do Konstytucji, a w szczególności zawarta w niej Klauzula wywłaszczeniowa (ang. *Takings Clause*), zgodnie z którą własność prywatna nie może

²⁷ R. Slepcevic, *Litigating for the environment: EU law, national courts and socio-legal reality*, Wiesbaden 2009, s. 143.

²⁸ K.F. Gärditz, *Vorlesung Staatsrecht II – Grundrechte*, Sommersemester 2017, § 9, s. 2–6, https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Gaerditz/Vorlesung/Grundrechte/Grundrechte-AP11.pdf (data dostępu: 13.05.2026).

być zabierana do użytku publicznego bez sprawiedliwego odszkodowania. Zasada ta, stanowiąca *ultima ratio* ochrony własności, ma na celu zapobieganie wymuszaniu na właścicielach ponoszenia ciężarów publicznych w pojedynkę, co jest esencją zasady sprawiedliwości społecznej. Działanie tego nakazu zostało rozszerzone na poziom stanowy poprzez doktrynę inkorporacji, zastosowaną w Klauzuli należnego procesu (ang. *Due Process Clause*) XIV poprawki. W ten sposób zbudowano zunifikowany system ochrony praw własności, skutecznie zabezpieczający je przed naruszeniami zarówno przez władze federalne, jak i stanowe.

Amerykańska jurysprudence wypracowała dychotomię w rozumieniu terminu wywłaszczenie (ang. *takings*), rozróżniając dwa jego rodzaje. Pierwszym jest wywłaszczenie fizyczne (ang. *physical takings*), które polega na fizycznym, bezpośrednim przejęciu prywatnej własności przez rząd. Dotyczy to przede wszystkim przejęć inwestycyjnych w celu budowy infrastruktury publicznej, takiej jak autostrady czy koleje. W takich przypadkach obowiązek wypłaty sprawiedliwego odszkodowania jest bezwzględny i bezdyskusyjny. Drugim natomiast rodzajem *takings* jest wywłaszczenie regulacyjne (ang. *regulatory takings*), które stanowi istny *casus belli* współczesnych sporów prawnych, zwłaszcza tych dotyczących „zielonych” regulacji. Jest to sytuacja, w której rząd nie przejmuje fizycznie nieruchomości, lecz obciąża ją tak restrykcyjnymi regulacjami, że *de facto* ma to taki sam skutek jak fizyczne wywłaszczenie. W tym jednak wypadku pozbawia się właścicieli nieruchomości możliwości uzyskania rozsądnego, ekonomicznego wynagrodzenia za ograniczenie ich prawa własności.

Amerykański system prawny jest z natury bardziej konfrontacyjny niż jego europejski odpowiednik, a spory dotyczące wywłaszczeń regulacyjnych, szczególnie te wynikające z regulacji środowiskowych dotyczących m.in. stref ochronnych na mokradłach, są bardzo często dochodzone na drodze sądowej. Dzięki temu na przestrzeni dekad ukształtowała się tam bardzo bogata i złożona doktryna prawna. Jej ewolucja rozpoczęła się od precedensu *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon* (1922)²⁹, który po raz pierwszy uznał, że regulacja może pójść „za daleko” i stanowić wywłaszczenie, za które właścicielowi przysługuje rekompensata. Natomiast w sprawie *Penn Central Transportation Co. v. New York City* (1978) Sąd Najwyższy USA ustanowił stosowany do dziś test *ad hoc* w sprawach *regulatory takings*, służący do analizy ekonomicznego wpływu regulacji, stopnia ingerencji w oczekiwania inwestycyjne oraz charakter działania rządowego³⁰. W 1988 r. *U.S. Supreme Court* w sprawie *Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp.* orzekł, że „każdy rodzaj trwałego fizycznego zajęcia nieruchomości prywatnej przez podmiot publiczny będzie stanowił przejęcie wymagające godziwego odszkodowania, nawet jeśli zajęty teren i utrata wartości są niewielkie”³¹. Istotnych modyfikacji doktryna doznała w sprawie *Lucas v. South Carolina Coastal Council*

²⁹ Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 11 grudnia 1922 r., *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 393 (1922).

³⁰ Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 26 czerwca 1978 r., *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978).

³¹ Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 30 czerwca 1982 r., *Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp.*, 458 U.S. 419 (1982).

(1992), która poszerzyła dotychczasowy dychotomiczny podział wyłączeń o *categorical takings*, zachodzące, gdy regulacja pozbawia nieruchomości wszelkiego ekonomicznie korzystnego wykorzystania, stanowiąc zatem *per se* wyłączenie³². Należy przy tym także pamiętać o tym, że w porównaniu z polskim ustawodawstwem ekologicznym, amerykańskie jest znacznie bardziej elastyczne, na bieżąco kodyfikowane wraz z rozwojem wiedzy w tej dziedzinie i odchodzi się w nim od sztywnego postulatu stabilności prawa³³.

Podsumowując, amerykański model prawny, w przeciwieństwie do polskiego, charakteryzuje się bardziej złożonym i kazuistycznym podejściem do wyłączeń. Orzecznictwo zapewnia właścicielom *bona fide* rozbudowane narzędzia prawne do kwestionowania „zielonych” ograniczeń naruszających ich prawo własności. Taki stan rzeczy zmusza prawodawcę do większej ostrożności w nakładaniu restrykcji i poszukiwania *modus vivendi* między ochroną środowiska a prawami właścicieli.

Analiza ekonomiczna i sprawiedliwość „zielonych” ograniczeń

Z perspektywy ekonomicznej brak adekwatnej kompensacji za „zielone” ograniczenia prawa własności prowadzi do nieefektywności i rażącej niesprawiedliwości. Konsekwencje działań proekologicznych, takie jak ochrona siedlisk przyrodniczych, bez wątpienia przynoszą korzyści całemu społeczeństwu, jednak ich ciężar finansowy często spada na barki pojedynczych właścicieli. Jest to typowy przykład przerzucania kosztów działań publicznych na prywatne podmioty zamiast rozłożenia ich na całą wspólnotę.

Problem ten potęguje złożoność regulacji. Działalność na tych obszarach jest bowiem regulowana przez zestaw zasad ogólnych (wynikających z ustaw) oraz zasad szczegółowych (uzależnionych od konkretnego obszaru i występujących na nim siedlisk i gatunków)³⁴. Ta skomplikowana struktura prawna bezpośrednio przekłada się na zakres nałożonych ograniczeń. Konsekwencją tego jest wzrost biurokracji oraz dodatkowych kosztów transakcyjnych. Są one związane przykładowo z uzyskiwaniem pozwoleń czy koniecznością korzystania z usług doradczych. Ich brak uniemożliwia małym i średnim przedsiębiorstwom samodzielne nadążanie za dynamicznie zmieniającymi się regulacjami³⁵.

Problem nieefektywności systemu pogłębia fakt, że sama perspektywa objęcia terenu ochroną w przyszłości, jak ma to miejsce w przypadku obszarów znajdujących się na tzw. *Shadow list* (liście krajowej), skutecznie blokuje możliwość planowania i realizacji inwestycji, w tym tych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej³⁶. Inwestorzy, pozbawieni jakiegokolwiek pewności co do przyszłych, potencjalnie radykalnych ograniczeń w zagospodarowaniu takiego terenu, są zmuszani do wycofywania się z planowanych

³² Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 29 czerwca 1992 r., *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992).

³³ M. Lubiński, *Ochrona środowiska naturalnego w USA*, Warszawa 1989, s. 23.

³⁴ D.K. Zuzek, *Wyzwania wobec rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w gminach na obszarach Natura 2000: aspekty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne*, Warszawa 2018, s. 77.

³⁵ Ibidem, s. 108.

³⁶ M. Gromadzki, *Obszary Natura 2000 w Polsce – szansa czy zagrożenie*, [w:] T.J. Chmielewski (red.), *Zarządzanie zasobami przyrody na obszarach Natura 2000 w Polsce*, Lublin 2006, s. 29.

projektów. W ten sposób paradoksalnie, jeszcze przed formalnym nałożeniem jakichkolwiek „zielonych” ograniczeń, mechanizm przewidywania ich wprowadzenia generuje stan permanentnej niepewności prawnej, który skutkuje realnymi stratami gospodarczymi i utratą szans na rozwój finansowy z zewnętrznych źródeł. Taki stan rzeczy z kolei może podważać akceptację społeczną dla samych regulacji środowiskowych, utrudniając w dłuższej perspektywie osiągnięcie celów ekologicznych, do których zobowiązują nas umowy międzynarodowe, ale także przepisy krajowe.

Analizy rynkowe potwierdzają, że ograniczenia w ramach Natura 2000 obniżają wartość nieruchomości. Oprócz tego właściciel działki z siedliskiem chronionego gatunku traci możliwość jej zagospodarowania i ponosi pełne koszty jego ochrony, podczas gdy korzyści z tego czerpie całe społeczeństwo. Z ekonomicznego punktu widzenia stanowi niejako formę ukrytego opodatkowania nieruchomości, bez należnego odszkodowania. Dlatego adekwatna kompensata za wszelkie trwałe i znaczące ograniczenia prawa własności nie jest jedynie kwestią politycznej woli, ale *sine qua non* sprawiedliwego kompromisu między ochroną interesu publicznego a poszanowaniem prawa własności, które jest istotą idei państwa prawa. Obecnie bowiem brak rekompensaty czyni właściciela ofiarą publicznych celów, zmuszając go do ponoszenia ciężaru w pojedynkę.

Podsumowanie

Analiza prawnych modeli Polski, Niemiec i USA w zakresie godzenia „zielonych” regulacji z konstytucyjnymi gwarancjami prawa własności potwierdza, że sam fakt wprowadzenia ograniczeń ekologicznych niekoniecznie narusza te gwarancje w sposób absolutny. Kluczowe znaczenie ma sposób ich implementacji, zwłaszcza to, czy system prawny jest w stanie znaleźć sprawiedliwy balans między ochroną środowiska a prawami właścicieli. Ocena ta musi uwzględniać nie tylko formalną zgodność z prawem, ale także materialną sprawiedliwość rozkładu ciężarów publicznych.

W polskim systemie, mimo konstytucyjnej ochrony własności i zasady proporcjonalności, brakuje spójnych i efektywnych mechanizmów rekompensat za ekologiczne ograniczenia. Rozproszone i niespójne przepisy prowadzą do sytuacji, w której ciężar ochrony środowiska jest niesprawiedliwie przenoszony na pojedynczych właścicieli, powodując realne straty ekonomiczne i podważając konstytucyjną zasadę równości oraz zaufania obywateli do państwa prawa. Model niemiecki i amerykański wykazują większą dojrzałość w tej kwestii. Niemiecka doktryna *Sonderopfer* oraz amerykańska koncepcja *regulatory takings* stanowią wyraz dążenia do zapewnienia, że nadmierne obciążenia właścicieli, nawet jeśli służą słusznym celom publicznym, muszą być odpowiednio kompensowane. W obu tych systemach jasno uznaje się, że gdy ochrona środowiska przekracza pewien próg intensywności, staje się ona działaniem wywłaszczającym, wymagającym sprawiedliwej rekompensaty.

W świetle powyższych ustaleń postawienie postulatów *de lege ferenda* wydaje się niezbędne. W Polsce konieczne jest wprowadzenie kompleksowego systemu odszkodowań za ekstremalne ograniczenia prawa własności wynikające z „zielonych” regulacji,

które pozbawiają właścicieli możliwości pełnego korzystania z nieruchomości. System ten powinien w sposób przejrzysty i przewidywalny definiować próg nadmierności ingerencji, uwzględniając nie tylko całkowite pozbawienie możliwości korzystania, ale także istotną utratę wartości rynkowej nieruchomości. Inspiracją mogłyby być rozwiązania niemieckie lub stworzenie testu proporcjonalności, podobnego do amerykańskiego testu z Penn Central, który brałby pod uwagę wpływ ekonomiczny, ingerencję w uzasadnione oczekiwania inwestycyjne i charakter działania publicznego. Kluczowe byłoby także odwrócenie lub przynajmniej złagodzenie uciążliwego ciężaru dowodu, który obecnie spoczywa na właścicielu.

Wnioski te otwierają dyskusję, czy „zielone” ograniczenia powinny być traktowane jako *de facto* wywłaszczenie. Z perspektywy sprawiedliwości społecznej i konstytucyjnych gwarancji odpowiedź wydaje się twierdząca. Ewidentna dysproporcja w rozkładzie ciężarów pomiędzy pojedynczym właścicielem a ogółem społeczeństwa, przy jednoczesnym braku adekwatnej rekompensaty, upodabnia bowiem te ograniczenia do wywłaszczenia w skutkach, jeśli nie w formie. Przyszłość „zielonych” regulacji będzie zależała od zdolności systemów prawnych do godzenia tych dwóch wartości, przy jednoczesnym zapewnieniu, że koszty ochrony środowiska nie będą ponoszone w sposób niesprawiedliwy, a państwo polskie będzie w stanie zapewnić *modus vivendi* między ochroną przyrody a poszanowaniem prawa własności. Osiągnięcie tego celu jest warunkiem *sine qua non* budowy trwałej i powszechnie akceptowanej polityki ekologicznej, opartej na sprawiedliwości i partnerskiej współodpowiedzialności.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Derlatka M., *Wolności, prawa i obowiązki jednostki w Konstytucji RP*, [w:] Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Toruń 2021.
- Dolegowska E., Ignatowicz G., *Instytucja wywłaszczenia a gospodarowanie zasobami środowiska w Polsce (na przykładzie budowy obwodnicy Augustowa)*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023.
- Gromadzki M., *Obszary Natura 2000 w Polsce – szansa czy zagrożenie*, [w:] T.J. Chmielewski (red.), *Zarządzanie zasobami przyrody na obszarach Natura 2000 w Polsce*, Lublin 2006.
- Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- Leśniak N., *Granice ingerencji w sferę praw i wolności jednostki ze względu na konstytucyjną przesłankę „Ochrony środowiska”*, [w:] A. Bator, M. Jabłoński,

- M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013.
- Lubiński M., *Ochrona środowiska naturalnego w USA*, Warszawa 1989.
- Pawlaczyk P., *Natura 2000 i inne wymagania europejskiej ochrony przyrody: niezbędnik przyrodnika*, Świebodzin 2012.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.
- Sachanbińska-Dobrzyńska O., *Między ochroną środowiska a ochroną własności w gospodarowaniu przestrzenią na poziomie lokalnym*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, vol. 24(3).
- Slepcevic R., *Litigating for the environment: EU law, national courts and socio-legal reality*, Wiesbaden 2009.
- Tkaczyński J.W., *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.
- Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009.
- Trzcńska D., *Natura 2000 a ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007.
- Wiśniewski Z., *Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego na tle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, [w:] B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Toruń 2015.
- Zuzek D.K., *Wyzwania wobec rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w gminach na obszarach Natura 2000: aspekty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne*, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647, 1080).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478, 1940; z 2025 r., poz. 884).

Orzecznictwo

- Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 26 czerwca 1978 r., *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978).
- Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 30 czerwca 1982 r., *Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp.*, 458 U.S. 419 (1982).

Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 29 czerwca 1992 r., *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992).

Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 11 grudnia 1922 r., *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 393 (1922).

Źródła internetowe

Gärditz K.F., *Vorlesung Staatsrecht II – Grundrechte*, Sommersemester 2017, https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Gaerditz/Vorlesung/Grundrechte/Grundrechte-AP11.pdf.

RPO: rolnicy z terenów Natura 2000 nie dostają rekompensat, <https://www.prawo.pl/biznes/rpo-rolnicy-z-terenow-natura-2000-nie-dostaja-rekompensat,161851.html>.

Inne źródła

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Środowiska z 12 września 2011 r., RPO-286012-IV/98/ZA.

Limitations on property rights due to environmental protection in the context of the Polish, German and American Constitutions – outline of the issues

Summary

In the face of global environmental challenges, legal systems face the challenge of implementing “green” property restrictions. Through an analysis of Polish, German, and American legal systems, this article traces the process of adapting traditional property protection institutions to new requirements. The conclusions indicate that while Germany and the US have developed advanced tools for protecting property owners (Sonderopfer, regulatory takings), the Polish legal system is in a phase of dynamic development, seeking its own path in balancing these fundamental values.

Keywords: property restrictions, expropriation, compensation, Regulatory takings, Sonderopfer, proportionality