

KATARZYNA KARPACKA

## OGRANICZENIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI NARUSZENIEM GODNOŚCI WŁAŚCICIELA

### WPROWADZENIE

Godność człowieka stanowi aksjologiczną podstawę wszelkich praw. Jest naczelną wartością konstytucyjnego katalogu praw i wolności, bytem niezaprzeczalnym, niezbywalnym.<sup>1</sup> Już starożytni filozofowie dokonali wyodrębnienia praw natury, z których wynikała przyrodzona każdemu godność ludzka.<sup>2</sup> Podkreślali przy tym pierwotny charakter praw natury w stosunku do praw stanowionych. W konsekwencji głosili, że władza państwowa nie tworzy ani nie nadaje praw, a jedynie kreuje ich ochronę. Powiązanie praw człowieka z jego godnością warunkuje równość i niezbywalność tych praw, niezależnie od woli człowieka. Godność nie jest rozumiana jako cecha ani nawet zbiór praw, które są nadane przez państwo. W odniesieniu do państwa jest ona pierwotna i przysługuje każdemu. Jako źródło praw, nieustannie wpływa na wszystkie instytucje prawa cywilnego, w tym prawo własności. Nie ulega stopniowaniu, ma charakter obronny – chroni przed naruszeniem. W rzeczywistości,

---

<sup>1</sup> Preambuła, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, str. 44 i nn.

KATARZYNA KARPACKA

## **RESTRICTION OF IMMOVABLE PROPERTY AS VIOLATION OF ITS OWNER'S DIGNITY**

### **INTRODUCTION**

Human dignity constitutes the axiological basis of all rights. It is the supreme value of the constitutional catalogue of rights and freedoms, an undeniable, inalienable entity.<sup>1</sup> In fact, it was the ancient philosophers who had distinguished the laws of nature out of which the human dignity inherent in everyone arose.<sup>2</sup> Thereby, they emphasised the primordial nature of natural rights in relation to state rights. Consequently, they proclaimed that state power neither created nor conferred rights, but only established their protection. The link between human rights and human dignity determines the equality and inalienability of these rights, independently of human will. Dignity is not understood as an attribute or even a set of rights that are conferred by the state. As far as the state is concerned, it is primary and vests in everyone. As a source of rights, it continually affects all institutions of civil law, including the right to property. It is not gradable and is defensive in nature – it protects against

---

<sup>1</sup> Preamble, Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws No. 78, item 483, as amended).

<sup>2</sup> Aristotle, *Etyka Nikomachejska* [Nicomachean Ethics], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warsaw 2002, pp. 44 et seq.

w świetle aktualnych przepisów, coraz częściej widać jednak, że ustawodawca w różny sposób rozumie i chroni godność podmiotów prawa. Jest to szczególnie widoczne w relacjach lokatora i właściciela nieruchomości. Dysproporcja w tym zakresie powoduje, że prawo nie zawsze wyraża takie wartości jak sprawiedliwość, dobro i równość. Przepisy, zawężając granice prawa własności, wpływają na możliwość pełnego korzystania z rzeczy przez właściciela lokalu. Jednocześnie chronią lokatora tylko w określonych sytuacjach, przy użyciu minimalnych środków ochrony, bez realizacji kompleksowej polityki mieszkaniowej, która spełniłaby potrzeby mieszkaniowe osób, które nie są w stanie zaspokoić ich samodzielnie. Ten konflikt praw i godności utrzymuje się od wielu lat, dodatkowo pogłębiany kolejnymi nowelizacjami przepisów. W konsekwencji prowadzi to wielu bezprawnych sytuacji, które bezpośrednio naruszają godność obu stron.

Celem opracowania jest ukazanie, że przepisy wielu aktualnie obowiązujących aktów prawnych, wpływając na ograniczenie praw właściciela nieruchomości, w istocie redukują jego godność – wartość zakorzenioną w ontycznej strukturze człowieka.

## WŁASNOŚCI – FILAR SPOŁECZEŃSTWA

Własność, jako jedna z najstarszych instytucji ustrojowych, stanowiła fundament prawa rzymskiego<sup>3</sup>, a dysputy, dotyczące przedmiotowego i podmiotowego zakresu własności, już na kilkaset lat przed naszą erą polaryzowały społeczeństwa. Normę prawa konstytucyjnego uzyskała dopiero w XIX w., gdy zaczęły powstawać nowożytne konstytucje. Przepisy dotyczące ochrony własności jako nietykalnego prawa obywatela, pojawiły się już w Deklaracji Praw Człowieka z 1789 roku<sup>4</sup>, oraz w Konstytucji Stanów Zjednoczonych

---

<sup>3</sup> Arystoteles, *Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 22.

<sup>4</sup> Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, uchwalona w Paryżu, 26 sierpnia 1789 roku.

infringement. However, in reality, in the light of current legislation, it is increasingly apparent that the legislator understands and protects the dignity of the subjects of the law in different ways. In particular, this is evident in the relationship between the tenant and the property owner. The disparity in this respect means that the law does not always express values such as justice, goodness and equality. The laws, by confining the boundaries of the property right, affect the possibility of the owner of the property to enjoy it fully. At the same time, they protect the tenant only in certain situations, with minimal protection measures, without implementing a comprehensive housing policy that would meet the housing needs of those who are unable to meet them on their own. The conflict between rights and dignity has persisted for many years, further aggravated by successive amendments to the legislation. As a consequence, it leads to many unlawful situations that directly violate the dignity of both parties.

The purpose of the study is to show that the provisions of many current legal acts, by affecting the limitation of the rights of the property owner, actually reduce his dignity – a value rooted in the ontic structure of man.

### **PROPERTY – THE PILLAR OF SOCIETY**

Property, as one of the oldest constitutional institutions, was the foundation of Roman law,<sup>3</sup> and disputes over the subject and object scope of property had already polarised societies for several hundred years BC. It was not until the 19th century, when modern constitutions began to be drafted, that it became the norm of constitutional law. Provisions for the protection of property as an inviolable right of the citizen, had already appeared in the Declaration of the Rights of Man of 1789,<sup>4</sup> and in the United States Constitution of 1787.

---

<sup>3</sup> Aristotle, *Polityka* [Politics], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warsaw 2001, p. 22.

<sup>4</sup> Declaration of the Rights of Man and of the Citizen, adopted in Paris, 26 August 1789.

z 1787 roku.<sup>5</sup> Jako kategoria ekonomiczna i instytucja prawna, towarzyszy rozwojowi społecznemu, zmienia więc swoją treść w toku ewolucji, jaką przechodzi organizacja społeczeństwa.

W polskich regulacjach konstytucyjnych, na przestrzeni lat, zarówno pojęcie własności, jak i jej wartość konstytucyjna, ulegały ewolucji.<sup>6</sup> Aktualnie obowiązująca Konstytucja z 1997 roku uznaje własność za podstawowy element społecznej gospodarki rynkowej i jeden z filarów pożądanego przez ustawodawcę modelu gospodarki.<sup>7</sup> Formułuje również przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności, które stanowią kryterium kontroli dla działań ustawodawcy w tym zakresie. Ograniczenie prawa własności nie może mieć miejsca bez wyraźnej podstawy ustawowej, a przepisy te nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień, które składają się na treść prawa własności. W sensie cywilistycznym, prawo własności jest pełnym, prawem rzeczowym, które pozwala właścicielowi korzystać z rzeczy z wyłączeniem osób trzecich. Realizuje się to poprzez tradycyjną triadę uprawnień właściciela, tj.: prawo do posiadania, korzystania i rozporządzania. Rozumiane jako prawo do pozyskiwania i dysponowania składnikami, które przedstawiają wartość ekonomiczną, ma bezwzględny charakter, jest uniwersalne, skuteczne *erga omnes*, zbywalne i bezterminowe. Z uprawnieniem właściciela do korzystania i rozporządzania rzeczą nierozdzielnie związana jest gwarancja ochrony, która realizuje się w momencie naruszeń, zapewniając właścicielowi środki ochrony przeciw naruszytelowi.

---

<sup>5</sup> XIV poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych 1787 roku, weszła w życie 9 lipca 1868 roku.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 17.03.1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.), Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227), Ustawa z 22.07.1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jedn. Dz. U. 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.), Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jedn. Dz. U. 1989 Nr 75, poz. 444).

<sup>7</sup> L. Garlicki, Komentarz do art. 20 Konstytucji (w:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. 3, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003

As an economic category and a legal institution, it accompanies social development and therefore changes its content in the course of the evolution that the organisation of society undergoes.

In Polish constitutional regulations, both the concept of property and its constitutional value have evolved over the years.<sup>5</sup> The present 1997 Constitution recognises property as a fundamental element of the social market economy and one of the pillars of the legislature's desired economic model.<sup>6</sup> It also formulates the prerequisites for the permissibility of a restriction of property, which constitute the criterion of control for the legislature's action in this respect. A restriction of the right of ownership cannot occur without an explicit statutory basis, and these provisions cannot nullify the fundamental rights that make up the content of the right of ownership. In civilian terms, the right of ownership is a full, in rem right that allows the owner to use a thing to the exclusion of third parties. This is realised through the traditional triad of powers of the owner, i.e.: the right to possess, use and dispose. Understood as the right to acquire and dispose of components that represent economic value, it is absolute in nature, universal, effective *erga omnes*, transferable and perpetual. Inherent in the owner's right to use and dispose of the thing is a guarantee of protection, which comes into play at the time of infringements, providing the owner with a means of protection against the infringer.

There is no doubt that objective considerations and the degree of development of civilisation prevent the full exercise of the right to property. Despite the fact that the right of ownership is the fullest

---

<sup>5</sup> Act of 17.03.1921. Constitution of the Republic of Poland (Journal of Laws No. 44, item 267 as amended), Constitutional Act of 23.04.1935 (Journal of Laws No. 30, item 227), Act of 22.07.1952 Constitution of the Polish People's Republic (uniform text. Journal of Laws 1976 No. 7, item 36 as amended), Act of 29.12.1989 on amending the Constitution of the Polish People's Republic (consolidated text Journal of Laws 1989 No. 75, item 444).

<sup>6</sup> L. Garlicki, Komentarz do art. 20 Konstytucji (in:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Constitution of the Republic of Poland], Komentarz, v. 3, ed. by L. Garlicki, Warsaw 2003

Bez wątplenia względy obiektywne i stopień rozwoju cywilizacji uniemożliwiają pełne korzystanie z prawa własności. Pomimo tego, że prawo własności jest najpełniejszym z praw majątkowych, bywa bardziej ograniczone niż prawna kategoria ograniczonych praw rzeczowych. Ingerencja ustawodawcy przybiera różną postać, a liczne ograniczenia, rozproszone w wielu aktach prawnych, dotyczą własności nieruchomości.

Wśród przesłanek dopuszczalności ograniczenia prawa własności ustawodawca posługuje się generalnymi klauzulami, takimi jak: zasady współżycia społecznego, cel publiczny, ważny interes społeczny. Wynika to z faktu, że dynamika rozwoju stosunków społecznych spowodowała, że zawężenie możliwości ograniczeń jedynie do podstaw o charakterze normy ustawowej okazało się niewystarczające. Rozszerzenie przesłanek o ponadczasowe, elastyczne klauzule pozwala na rozszerzającą interpretację dopuszczalności ograniczeń i nieustannie redefiniuje granice prawa własności.

## GODNOŚĆ – ŹRÓDŁO CZŁOWIECZEŃSTWA

W przypadku nieruchomości, na ramy własności niewątpliwy wpływ ma pojęcie godności, rozumiane jako „minimum szacunku” oraz możliwość samorealizacji jednostki. Godność jest najważniejszą z trzech fundamentalnych, konstytucyjnych wartości, przed wolnością i równością.<sup>8</sup> Rozumiana jest dwojako – jako źródło i podstawę wszelkich, innych praw oraz jako odrębne, przysługujące ludziom prawo. Jest przyrodzona, wynika z samego faktu człowieczeństwa (z prawa naturalnego) – w tym sensie ma pierwotny charakter przed prawem pozytywnym, w tym regulacjami Konstytucji i konwencji. Jest również nienaruszalna – co powoduje, że żaden, nawet najważniejszy interes publiczny, nie może stanowić uzasadnienia dla ingerencji w godność człowieka.

---

<sup>8</sup> Art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

of property rights, it is sometimes more restricted than the legal category of limited rights in rem. The interference of the legislator varies in form and numerous restrictions, scattered in many acts, apply to property ownership.

Among the prerequisites of admissibility of limitations to the right to property, the legislator uses general clauses, such as: principles of social co-existence, public purpose, and significant social interest. This is due to the fact that the dynamics of the development of social relations has made it insufficient to restrict the possibility of limitations only to grounds of the nature of a statutory norm. The extension of the grounds to include timeless, flexible clauses allows for an expansive interpretation of the permissibility of restrictions and continually redefines the boundaries of the right to property.

### **DIGNITY – THE SOURCE OF HUMANITY**

With regard to property, what undoubtedly influences the property framework is the notion of dignity, understood as the ‘minimum of respect’ and the individual’s opportunity for self-realisation. Dignity is the most important of the three fundamental, constitutional values, preceding freedom and equality.<sup>7</sup> It is understood twofold – as the source and basis of any and all other rights and as a separate human right. It is inherent, deriving from the very fact of humanity (from natural law) – in this sense it has a primary character before positive law, including the regulations of the Constitution and the Convention. It is also inviolable, meaning that no interest, not even the most important public interest, can justify interference with human dignity.

The Catholic Church teaches that all human beings with the same nature and origin enjoy equal dignity. God created man as a rational being, giving him the dignity of a person endowed with the ability

---

<sup>7</sup> Article 30 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws No 78, item 483, as amended).



Zgodnie z nauką Kościoła katolickiego wszyscy ludzie, mając tę samą naturę i to samo pochodzenie, cieszą się równą godnością.<sup>9</sup> Bóg stworzył człowieka jako istotę rozumną, dając mu godność osoby obdarzonej możliwością decydowania i panowania nad swoimi czynami.<sup>10</sup> Oznacza to, że człowiekowi – osobie, która posiada godność – należna jest autonomia, zarówno w zakresie wartości, jak i sposobu ich realizowania. Również Konkordat wskazuje, że fundamentem rozwoju wolnego i demokratycznego społeczeństwa jest poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej praw.<sup>11</sup>

Godność była pojęciem często analizowanym przez Jana Pawła II. Papież, tworząc własną koncepcję godności człowieka, odwoływał się do trzech filozofów: św. Tomasza z Akwinu, M. Schellera oraz I. Kanta. Wyraźnie podkreślał, że poszanowanie godności ludzkiej stanowi „glebę, na której będą mogły wzrastać prawa indywidualne i społeczne.”<sup>12</sup> Nauczał, aby wszelkiego rodzaju działania społeczeństwa i społeczności miały swój wspólny punkt właśnie w godności człowieka, gdyż od tego zależne jest ich prawidłowe i harmonijne funkcjonowanie.<sup>13</sup> Przestrzegał, że demokracja bez wartości łatwo przeradza się w jawny bądź ukryty totalitaryzm. Papież, powołując się na encyklikę *Libertas praestantissimum* Leona XIII, pisał, że nowoczesny totalitaryzm wyrasta właśnie z negacji transcendentnej godności osoby ludzkiej.<sup>14</sup>

Niezależnie od tego, że godności nie zdefiniowano w żadnym akcie prawa stanowionego, jej rozumienie w przepisach prawa i naukach Kościoła jest zbieżne. Z uwagi na znaczenie godności i jej wagę, powinna ona stanowić najważniejszą wskazówkę interpretującą

---

<sup>9</sup> Katechizm Kościoła Katolickiego, nr 1934.

<sup>10</sup> Tamże, nr 1730.

<sup>11</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

<sup>12</sup> Jan Paweł II, Orędzie do sekretarza generalnego ONZ Wolność religijna podstawą praw ludzkich, w: Dzieła zebrane, t. V, Kraków 2007, s. 286.

<sup>13</sup> Jan Paweł II, Spotkanie z władzami PRL na Zamku Warszawskim, w: Jan Paweł II w Polsce. Przemówienia i homilie, Warszawa 1991, s. 525.

<sup>14</sup> Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, Rzym 1987, nr 15.

to decide and control his actions.<sup>8</sup> This means that the human being – a person who possesses dignity – is entitled to autonomy, both in terms of values as well as the way in which they are realised. The Concordat also indicates that the foundation for the development of a free and democratic society is respect for the dignity of the human person and his or her rights.<sup>9</sup>

Dignity was a concept frequently analysed by John Paul II. In creating his own concept of human dignity, the Pope referred to three philosophers: St. Thomas Aquinas, M. Scheller and I. Kant. He clearly emphasised that respect for human dignity constitutes “the soil in which individual and social rights might grow.”<sup>10</sup> He would teach that all sorts of activities of society and communities should have their common point precisely in human dignity, since their proper and harmonious functioning depends thereon.<sup>11</sup> He also warned that democracy without values easily degenerates into overt or covert totalitarianism. Referring to Leo XIII’s encyclical *Libertas praestantissimum*, the Pope wrote that modern totalitarianism grows precisely out of a denial of the transcendent dignity of the human person.<sup>12</sup>

Notwithstanding the fact that dignity has not been defined in any piece of statute law, its understanding in the law and the Church’s teachings converge. Given the importance of dignity and its significance, it should constitute the most important guideline for interpreting the application of legal norms that are related to citizens’

---

<sup>8</sup> Ibid, no. 1730.

<sup>9</sup> Concordat between the Holy See and the Republic of Poland, signed in Warsaw on 28 July 1993 (Journal of Laws of 1998, No. 51, item 318).

<sup>10</sup> John Paul II, Message to the Secretary General of the United Nations Religious freedom as the basis of human rights, [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/messages/pont\\_messages/1978/documents/hf\\_jp-ii\\_mes\\_19781202\\_segretario-onu.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/messages/pont_messages/1978/documents/hf_jp-ii_mes_19781202_segretario-onu.html).

<sup>11</sup> John Paul II, Meeting with the authorities of the People’s Republic of Poland at the Warsaw Castle, in: John Paul II in Poland. Speeches and Homilies, Warsaw 1991, p. 525.

<sup>12</sup> John Paul II, *Sollicitudo rei socialis*, Rome 1987, no. 15.

stosowanie norm prawnych, które są związane z prawami i wolnościami obywateli. Tymczasem coraz częściej możemy obserwować pogłębiający się relatywizm prawny, mający potwierdzenie w różnicowaniu godności podmiotów prawa, co stanowi zagrożenie dla sprawiedliwości. Prawo nie może być oderwane od konkretnego człowieka, a godność powinna stanowić podstawę sprawiedliwości i równości. Analiza przepisów ustawowych oraz orzeczeń sądowych wskazuje na brak równości pomiędzy godnością właściciela rzeczy a godnością lokatora. Widać to przede wszystkim w dysproporcji pomiędzy obowiązkami i prawami obu stron. Niejednokrotnie wysiłki władzy publicznej skierowane na ochronę lokatora, jako jednostki słabszej, przynoszą często odwrotny skutek lub są działaniami pozornymi. Aktualny kształt przepisów stanowi ingerencję w poczucie sprawiedliwości oraz godności obu stron, podczas gdy obowiązkiem państwa jest uznawanie i nienaruszanie tej godności, zarówno przy stanowieniu jak i stosowaniu prawa.

### PRAWO DO KORZYSTANIA

Najwięcej ograniczeń, spośród uprawnień właściciela wynikających z prawa własności, doznaje prawo do używania, w szczególności prawo do korzystania z rzeczy.<sup>15</sup> Ustawowe ograniczenie prawa do korzystania z rzeczy przybiera różnorodną postać. Wielokrotnie ustawodawca zakazuje właścicielowi określonego zachowania wprost, przy użyciu bezpośredniej normy prawnej, np. zakaz dokonywania immisji.<sup>16</sup> Innym razem ustawodawca obarcza właściciela obowiązkiem określonego zachowania. Widać to szczególnie w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, która reguluje zasady i formy ochrony praw

---

<sup>15</sup> Na uprawnienia właściciela wynikające z prawa własności składają się: prawo do posiadania (*ius possidendi*), prawo do używania (*ius utendi*) oraz prawo do dysponowania (*ius disponendi*).

<sup>16</sup> Art. 144 Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks Cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.).

rights and freedoms. However, we can increasingly observe a deepening legal relativism, confirmed by the differentiation of the dignity of the subjects of the law, which constitutes a threat to justice. The law cannot be detached from the individual human being, and dignity should be the basis of justice and equality. An analysis of statutory provisions and court rulings shows that there is no equality between the dignity of the owner of a property and the dignity of the tenant. This can be mainly observed in the disproportion between the duties and rights of both parties. In many cases, the efforts of public authorities aimed at protecting the tenant, as the weaker individual, often have the opposite effect or are sham actions. The current form of the legislation constitutes an interference with the sense of justice and the dignity of both parties, whereas it is the duty of the state to recognise and not violate this dignity, both when legislating and applying the law.

### **RIGHT TO USE**

Of the owner's rights under the right of ownership, the right to use, in particular the right to enjoy the thing, suffers the most restrictions. The statutory restriction of the right to use a thing takes various forms. The legislator often prohibits the owner from a certain behaviour directly, using a direct legal norm, e.g. prohibition of immission.<sup>13</sup> In other cases, the legislator imposes an obligation on the owner to behave in a certain way. For example, this is particularly evident in the Act on the Protection of Tenants' Rights, the Housing Stock of the Municipality and the Amendment of the Civil Code, which regulates the principles and forms of protection of tenants' rights and the principles of management of the municipality's housing stock.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Article 144 Act of 23.04.1964, Civil Code (consolidated text Dz. U. of 2016, item 380 as amended)..

<sup>14</sup> Act of 21 June 2001 on the protection of tenants' rights, the housing stock of the municipality and amendments to the Civil Code (i.e. Journal of Laws of 2001, item 172)

lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.<sup>17</sup> Ustawa dotyczy osób, które używają lokalu mieszkalnego na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności, ale przede wszystkim określa prawa i obowiązki właścicieli tych lokali, ponieważ one stanowią podstawę do określenia ram ochrony przysługującej lokatorom. Obowiązek ochrony praw lokatorów wynika z art. 75 Konstytucji RP, który znajduje się w rozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”, co powoduje zaliczenie prawa do mieszkania do praw człowieka drugiej generacji. Zgodnie z jego treścią: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. W ustępie drugim jest upoważnienie dla ustawodawcy do stworzenia aktu normatywnego w zakresie ochrony praw lokatorów. Przepis nie uznaje prawa do mieszkania za prawo podmiotowe, z którego jednostka mogłaby wywieść roszczenie. Nakłada on jedynie na władze publiczne obowiązek realizacji zasadniczych celów konstytucyjnych, nie precyzując formy ani metod działania. Samej polityki, sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, nie można utożsamiać z obowiązkiem dostarczenia mieszkania każdemu obywatelowi. Ustawę stosuje się do wszystkich stosunków prawnych (z wyjątkami w art. 1a i 3), które uprawniają lokatora do używania lokalu. Tym samym obowiązki, wynikające ze szczególnej ochrony praw lokatorów przewidzianej w ustawie, obciążają każdy podmiot, z którym taki stosunek wiąże lokatora. Oznacza to, że wszelkie kwestie wysokości czynszu najmu, możliwości wypowiedzenia umów, obowiązków utrzymania lokalu, w równym stopniu dotyczą własności Skarbu Państwa, gminy, osób prawnych i fizycznych. Na potrzeby ustawy za właściciela uznaje się każdą osobę dysponującą tytułem prawnym do lokalu, który upoważnia ją do oddania tego lokalu do korzystania innej osobie – lokatorowi. W tym znaczeniu właścicielem

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 172)

The Act applies to persons who use residential premises on the basis of a legal title other than the right of ownership, but first and foremost it defines the rights and obligations of the owners of these premises, as they form the basis for determining the framework of protection to which tenants are entitled. The obligation to protect the rights of tenants derives from Article 75 of the Constitution of the Republic of Poland, in the chapter “Economic, social and cultural freedoms and rights”, thus classifying the right to housing as a second-generation human right. According to its contents: “Public authorities shall pursue a policy conducive to the satisfaction of the housing needs of citizens, in particular they shall prevent homelessness, support the development of social housing and support the activities of citizens aimed at obtaining their own housing”. In the second paragraph there is a mandate for the legislator to create a normative act on the protection of tenants’ rights. The provision does not recognise the right to housing as a subjective right from which an individual could derive a claim. It only imposes an obligation on the public authorities to pursue fundamental constitutional objectives, without specifying the form or methods of action. The mere policy, favouring the satisfaction of housing needs, cannot be equated with an obligation to provide housing to every citizen. The Act applies to all legal relationships (with the exceptions in Articles 1(a) and 3) that entitle the tenant to use the premises. Thus, the obligations arising from the special protection of tenants’ rights provided by the Act are incumbent on any entity with which such a relationship binds the tenant. Consequently, any issues related to the amount of rent, the possibility to terminate contracts, the obligations to maintain the premises, equally apply to the ownership of the State Treasury, the municipality, legal and natural persons. For the purposes of the Act, any person who has a legal title to premises which entitles him to give that premises for the use of another person – the tenant – is considered to be the owner. In this sense, the owner is not only the subject of the property right, but anyone who has possession of the premises on the basis of any valid legal relationship.

nie jest tylko podmiot prawa własności, lecz każdy, kto włada lokalem na podstawie jakiegokolwiek, ważnego stosunku prawnego.

Ustawa zawiera szereg regulacji, które bezpośrednio wpływają na ograniczenie omawianych uprawnień wynikających z prawa własności.<sup>18</sup> Ochrona prawa do mieszkania, w połączeniu z ochroną godności, prowadzi do słabszej ochrony własności, w tym nawet do faktycznego unicestwienia *ius utendi* właściciela. O ile władze publiczne, przestrzegając przepisów o ochronie praw lokatorów, realizują politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, o tyle dla pozostałych podmiotów przepisy te stanowią kolizję z ich prawem własności.

## PRAWO DO POBIERANIA POŻYTKÓW

*Ius fruendi* doznaje ograniczenia w wielu aspektach. Po pierwsze ustawa wprowadza regulacje dotyczące wysokości czynszu najmu. Stosownie do art. 8 a znowelizowanego w 2018 roku<sup>19</sup>, właściciel dokonuje podwyższenia czynszu najmu (albo innych opłat), wypowiedzując dotychczasową stawkę na piśmie, z zachowaniem ustawowego terminu wypowiedzenia, który został ustalony na okres nie krótszy niż 3 miesiące. Strony nie mogą skrócić okresu wypowiedzenia, mogą natomiast dowolnie wydłużyć ustawowy termin. Za jedyną uzasadnioną podwyżkę ustawodawca uznał tę, w wysokości nieprzekraczającej w danym roku wskaźnika inflacji. Należy odnotować, że pomiędzy nowelizacjami omawianego przepisu wskaźnik średniorocznej inflacji wynosił odpowiednio: 2% w 2017 roku oraz 1,6% w 2018 roku, podczas gdy w styczniu br. już 9,4%.<sup>20</sup> Regulacja nakłada na właściciela, dokonującego podwyżki niezależnie od

---

<sup>18</sup> W szczególności ograniczenia dotyczące podwyżek czynszu najmu, możliwości wypowiedzania umów, obowiązek (art. 8a, art. 11 u.o.p.l.).

<sup>19</sup> Artykuł 8a ust. 4a w brzmieniu nadanym ustawą z 22.03.2018 r. wszedł w życie 21.04.2018 r.

<sup>20</sup> GUS, Raport – Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 r.

The Act contains a number of regulations that directly affect the restriction of the property rights in question.<sup>15</sup> The protection of the right to housing, combined with the protection of dignity, results in weaker protection of the property, including even the de facto annihilation of the owner's *ius utendi*. While public authorities, by complying with the provisions on the protection of tenants' rights, pursue a policy favourable to the satisfaction of citizens' housing needs, for other subjects these provisions constitute a collision with their property rights.

### RIGHT TO BENEFIT

*Ius fruendi* suffers a restriction in a number of respects. Firstly, the Act introduces regulations concerning the amount of rent. Pursuant to Article 8a as amended in 2018,<sup>16</sup> the owner increases the rent (or other charges) by giving notice in writing of the existing rate, subject to a statutory notice period, which has been set at no less than three months. The parties may not shorten the notice period, but may freely extend the statutory period. The legislator considered the only justifiable increase to be that in an amount not exceeding the inflation rate in a given year. It should be noted that between the amendments to the provision in question, the average annual inflation rate was respectively: 2% in 2017 and 1.6% in 2018, while only in January this year it was already 9.4%.<sup>17</sup> The regulation requires the owner who increases the rent irrespective of the inflation rate to present a reasoned calculation, upon the tenant's request, within 14 days, on pain of nullity. In this way, the legislator gives the tenant the right to establish the reasonableness of the increased

---

<sup>15</sup> In particular, restrictions on rent increases, the possibility to terminate contracts, the obligation (art. 8(a), art. 11 of the Act on the protection of tenants' rights, the housing stock of the municipality and the amendment of the Civil Code).

<sup>16</sup> Article 8a(4a), as amended by the Act of 22.03.2018, entered into force on 21.04.2018.

<sup>17</sup> Central Statistical Office, Report – Annual consumer price indices since 1950.



wskaźnika inflacji, obowiązek przedstawienia wyliczenia z uzasadnieniem, na żądanie najemcy, w terminie 14 dni, pod rygorem nieważności. W ten sposób ustawodawca daje lokatorowi uprawnienie do stwierdzenia zasadności dokonanej podwyżki. Właściciel może ustalić podwyżkę czynszu: w odniesieniu do nakładów poniesionych na budowę lub zakup lokalu (1,5% w skali roku), nakładów poniesionych na trwałe ulepszenia istniejącego lokalu (10% w skali roku), aż do ich pełnego zwrotu. W praktyce będzie to oznaczało zwrot nakładów poniesionych na budowę w 66 lat, natomiast nakładów na trwałe ulepszenia w 10 lat. Należałoby uznać, że tak długi termin zwrotu z inwestycji ingeruje nie tylko w *ius fruendi*, ale również w *ius disponendi* właściciela.<sup>21</sup> Zgodnie z danymi GUS przeciętna długość życia w 2020 roku wynosiła dla kobiet 80.7 lat, dla mężczyzn 72.6 lat. Z uwagi na te dane można zaryzykować stwierdzenie, że całkowity zwrot z inwestycji dokona się przy udziale zstępnych właściciela. Wpływa to nie tylko na ograniczenie prawa własności, ale przede wszystkim na godność właściciela nieruchomości. Godność jako źródło innych praw powinna być gwarantem wolności. Natomiast jako osobne prawo, powinna stanowić pewnego rodzaju bufor bezpieczeństwa dla jednostki, możliwość samorozwoju i samostanowienia, tak długo jak godność jednej strony nie ingeruje w godność drugiej. Tutaj jednak ustawodawca uregulował te kwestie w sposób nie dający stronom żadnej swobody, ingerując tym samym w konstytucyjny model gospodarki rynkowej. Ochrona własności powinna stanowić podstawowy filar gospodarki rynkowej i funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Filar ten traci jednak swoją stabilność w sytuacji nadmiernej ingerencji państwa w tradycyjne uprawnienia właściciela.

Dalsze ograniczenia prawa do korzystania realizują się w sytuacjach, w których lokator używa lokalu w sposób sprzeczny z umową, niezgodnie z przeznaczeniem lub jest w zwłoce z zapłatą czynszu najmu. Ustawa bardzo precyzyjnie reguluje tryb i przesłanki dopuszczalności wypowiedzenia umowy najmu, co wynika z tradycyjnego elementu

---

<sup>21</sup> GUS, Raport – Przeciętna długość życia w 2020 r.

rent. However, the landlord may determine the rent increase: in respect of expenditures incurred for the construction or purchase of the premises (1.5% per annum), expenditures incurred for permanent improvements to the existing premises (10% per annum), until they are fully reimbursed. In practice, this means that it will take 66 years to reimburse expenditure on construction, and 10 years to reimburse expenditure on permanent improvements. It would have to be considered that such a long payback period interferes not only with *ius fruendi*, but also with *ius disponendi* of the owner.<sup>18</sup> According to the Central Statistical Office, life expectancy in 2020 was 80.7 years for women and 72.6 years for men. Given these figures, one can venture to say that the total return on investment will be made with the owner's descendants. This affects not only the limitation of property rights, but above all the dignity of the property owner. Dignity, as a source of other rights, should be the guarantor of freedom. And, on the other hand, as a separate right, it should constitute a kind of security buffer for the individual, the possibility of self-development and self-determination, as long as the dignity of one party does not interfere with the dignity of the other. Here, however, the legislator has regulated these issues in a way that does not give the parties any freedom, thus interfering with the constitutional model of the market economy. The protection of property should be a fundamental pillar of the market economy and that of the democratic state under the rule of law. However, this pillar loses its stability when the state interferes excessively with the traditional rights of the owner.

Further restrictions on the right to use materialise in situations where the tenant uses the premises in a manner contrary to the agreement, contrary to its intended use or is in arrears with the payment of rent. The Act regulates very precisely the procedure and prerequisites for the admissibility of termination of a tenancy agreement, which stems from the traditional element of tenant protection, namely the prohibition of termination of a tenancy agreement without justification.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Central Statistical Office, Report – Life expectancy in 2020.

<sup>19</sup> Art. 8 a, art. 11 of the Act on the protection of tenants' rights .

ochrony lokatora, jakim jest zakaz wypowiedzania umowy najmu bez uzasadnienia.<sup>22</sup> Źródła tych regulacji należy upatrywać w istotnej wartości, jaką ustawodawca przyznał trwałości umowy najmu, ale przede wszystkim w konieczności ochrony godności człowieka, która należy do praw pierwszej generacji i w zderzeniu z prawami ekonomicznymi zawsze będzie silniejsza. Okresy wypowiedzenia wprowadzone przez ustawodawcę w art. 11 wynoszą od 1 miesiąca do 3 lat, w zależności od stopnia naruszeń obowiązków przez lokatora. W każdym przypadku właściciel zobowiązany jest ponadto do uprzedniego wyznaczenia lokatorowi odpowiedniego terminu na zaniechanie naruszeń. Dodatkowym rodzajem ingerencji w *ius fructu* jest dopuszczenie przez ustawodawcę do zajmowania lokalu bez tytułu prawnego (co może mieć charakter wtórny lub pierwotny).<sup>23</sup> Oznacza to, że lokal może być zajmowany przez osobę, która już nie ma do niego tytułu prawnego, ale również, przez tzw. „dzikiego lokatora” zajął lokal bezprawnie, w złej woli.

Przesłanki dopuszczalności wypowiedzenia umowy najmu wpływają bezpośrednio na zasady eksmisji i zapewnienia lokali socjalnych. Ustawa nakłada na sąd obowiązek badania z urzędu przesłanek orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego, a ponadto zawiera katalog podmiotów, wobec których sąd nie może orzec o braku tego uprawnienia.<sup>24</sup> Wskutek nowelizacji ustawy z dnia 21 kwietnia 2019 roku przesłanki, uprawniające do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, zostały rozszerzone o klauzulę zasad współżycia społecznego, co ma dodatkowo ograniczyć liczbę tzw. „eksmisji na bruk”, jako niehumanitarnych i naruszających godność człowieka<sup>25</sup>. Ustawodawca zakładając, że część lokatorów nie będzie w stanie zabezpieczyć swoich potrzeb mieszkaniowych, zobowiązuje gminę do zaspokojenia tych potrzeb. Jednak pomimo adresowania tego

---

<sup>22</sup> Art. 8 a, art. 11 u.o.p.l.

<sup>23</sup> Art. 191 par. 1 a Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny (Dz.U. z 2021 poz. 2345 z późn. zm)

<sup>24</sup> Art. 14 ust. 4. u.o.p.l.

<sup>25</sup> Wyrok SO w Gdańsku z 14.11.2012 r., III Ca 264/12, LEX nr 1714948

The source of these regulations is to be found in the essential value that the legislator assigns to the permanence of the tenancy agreement, but above all in the need to protect human dignity, which belongs to the first generation of rights and will always be stronger when juxtaposed with economic rights. The notice periods introduced by the legislator in Article 11 range from 1 month to 3 years, depending on the degree of the tenant's violations. In any case, the landlord is furthermore obliged to give the tenant a reasonable period of time in advance to cease the violations. A further type of interference with *ius fruendi* is that the legislature allows the occupation of premises without a legal title (which may be secondary or primary).<sup>20</sup> This means that the premises may be occupied by a person who no longer has a legal title to them, but also by a so-called 'wild squatter' occupying the premises unlawfully, in bad faith.

The prerequisites for the admissibility of the termination of a tenancy agreement directly affect the rules on eviction and the provision of social housing. The Act obliges the court to examine *ex officio* the prerequisites for a decision on the entitlement to social premises and, in addition, contains a catalogue of entities in relation to whom the court may not decide that they are not entitled.<sup>21</sup> As a result of the amendment to the law of 21 April 2019, the prerequisites entitling to conclude a social tenancy agreement were extended by the clause of principles of social co-existence, which is expected to further reduce the number of so-called 'paving evictions' as inhumane and violating human dignity.<sup>22</sup> The legislator assumes that some tenants will not be able to secure their housing needs and obliges the municipality to meet these needs. However, despite the fact that this order is addressed to the municipality, it is often the landlord who is charged with the costs related to the execution of this order.

---

<sup>20</sup> Art. 191 (1)(a) of the Act of 6 June 1997 – Penal Code (Journal of Laws of 2021, item 2345, as amended).

<sup>21</sup> Art. 14 (4) of the Act on the protection of tenants' rights.

<sup>22</sup> Judgment of the Regional Court in Gdańsk of 14.11.2012, III Ca 264/12, LEX no. 1714948.

nakazu do gminy, niejednokrotnie kosztami związanymi z realizacją tego nakazu obciążony jest właściciel. Dzieje się tak dlatego, że regulacje o wykonaniu eksmisji doznają dodatkowych ograniczeń tj. zakazu wykonania wyroków eksmisyjnych w okresie zimowym od 01 listopada do 31 marca, oraz nakazu zapewnienia osobie eksmitowanej pomieszczenia tymczasowego. Ochrona ta podyktowana jest względami etycznymi, które wpływają na kształtowanie postaw społecznych, co w praktyce decyduje o tym, które prawa i wolności będą uznane za nadrzędne i realizowane. Tym samym ograniczenie prawa do korzystania z nieruchomości przerodziło się w ciężar zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, który władza publiczna przeniosła na właścicieli lokali.

Omówione wyżej regulacje dowodzą wzmocnionej ochrony lokatora, która swoją podstawę ma w ograniczeniu prawa własności. Prawo to doznaje silnych ograniczeń, ponieważ działania ustawodawcy nakierowane są na ochronę lokatora – strony słabszej ekonomicznie. Wprowadzone regulacje, z uwagi na szeroki wydźwięk polityki socjalnej, powodują nie tylko obowiązek biernego znoszenia naruszeń, ale także obarczają właściciela obowiązkiem określonego zachowania. W skutek tego możemy mówić o ustawowym przeniesieniu inicjatywy w zakresie rozwiązywania problemów gospodarki mieszkaniowej na inne podmioty niż organy władzy państwowej. Prawo własności to jedno z najbardziej fundamentalnych i jednocześnie kontrowersyjnych praw człowieka. Kontrowersje wynikają z charakteru samej własności jako prawa człowieka oraz ze zróżnicowania treści w ramach poszczególnych regulacji ustawowych. Różnice w ustawodawstwach międzynarodowych są pochodną uwarunkowań historycznych i odmiennych regulacji ustrojowych.

## SKUTKI OGRANICZENIA WŁASNOŚCI

Pojęcie godności determinuje sposób rozumienia i urzeczywistnienia przez państwo praw jednostki. Zakaz naruszania godności ma bezwzględny charakter, dotyczy wszystkich, a obowiązek poszanowania i ochrony godności został nałożony na władze publiczne.

This is because the regulations on the execution of evictions suffer from additional restrictions, i.e. the prohibition to execute eviction judgments during the winter period from 01 November to 31 March, and the order to provide the evicted person with temporary accommodation. Such protection arises from ethical considerations that influence the formation of social attitudes, which in practice determines which rights and freedoms will be considered superior and exercised. Thus, the restriction of the right to use the property has turned into a burden of meeting housing needs that has been shifted to landlords by the public authority.

The aforementioned regulations demonstrate an enhanced protection of the tenant, which finds its basis in the restriction of the right to property. This right is strongly restricted because the legislator's actions are directed at protecting the tenant – an economically weaker party. The regulations introduced, due to the broad overtones of social policy, not only result in an obligation to passively endure violations, but also impose an obligation on the owner to behave accordingly. As a result, a statutory transfer of the initiative for solving housing management problems to entities other than state authorities has been achieved. The right to property is one of the most fundamental and at the same time controversial human rights. The controversy stems from the nature of property itself as a human right and from the diversity of content within individual statutory regulations. Differences in international legislation are derived from historical conditions and different system regulations.

### **EFFECTS OF RESTRICTIONS ON OWNERSHIP**

The concept of dignity determines how the state understands and realises the rights of the individual. The prohibition on violating dignity is absolute, applies to all, and the obligation to respect and protect dignity has been imposed on public authorities. Consequently, all actions of public authorities should simultaneously take into account the autonomy of the individual and the need to protect his or her rights. The legislator, when making restrictions on the right

W konsekwencji, wszystkie działania władzy publicznej powinny jednocześnie uwzględniać autonomię jednostki i potrzebę ochrony jej praw. Ustawodawca, dokonując ograniczeń prawa własności, powinien ważyć dobro stron i badać, czy nie naruszają one zasady proporcjonalności, czy są odpowiednie z punktu widzenia zamierzonego celu (zasada adekwatności), czy są niezbędne (zasada konieczności) oraz czy są wybrane tak, aby były jak najmniej uciążliwe (zasada proporcjonalności). Wiele regulacji wcześniej omówionych narusza te zasady, co wpływa bezpośrednio na możliwość wykonywania prawa własności przez właściciela nieruchomości. Przy interpretacji przepisów ograniczających prawo własności należy pamiętać, że regulacje te powinny mieć charakter wyjątkowy i nie podlegać wykładni rozszerzającej. Sądy podkreślały to wielokrotnie w swoich orzeczeniach.<sup>26</sup>

Na podstawie analizowanych przepisów można uznać, że na płaszczyźnie prawa własności ustawodawca rozróżnia dwie godności. Godność lokatora eksmitowanego, bez prawa do lokalu socjalnego, podlega ochronie na podstawie regulacji wielu aktów prawnych. Ochrona ta materializuje się dopiero na ostatecznym etapie naruszenia prawa własności. Brakuje regulacji, które rozwiązywałyby problemy mieszkaniowe w sposób systemowy, bez naruszania praw i godności obu stron. Obowiązkiem państwa jest ochrona obywatela słabszego ekonomicznie, często nieporadnego życiowo oraz realizacja polityki mieszkaniowej. Niestety w świetle aktualnych regulacji odbywa się to z ograniczeniem lub naruszeniem uprawnień właściciela, składających się na prawa własności, zupełnie jak gdyby realizacja polityki (np. mieszkaniowej) stanowiła granicę dla godności właściciela nieruchomości w Polsce. Realizowana polityka mieszkaniowa w konsekwencji prowadzi do szeregu zaniechań, naruszeń i bezprawnych działań, które godzą w dobra materialne i osobiste stron. Można zaryzykować stwierdzenie, że poprzez taką politykę

---

<sup>26</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu, z dnia 16 lutego 2015, sygn. XII C 2851/13

Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu, z dnia 17 czerwca 2014, sygn. I ACa 372/14

to property, should weigh the good of the parties and examine whether they violate the principle of proportionality, whether they are appropriate to the intended purpose (principle of adequacy), whether they are necessary (principle of necessity) and whether they are selected to be the least burdensome (principle of proportionality). Many of the regulations previously discussed violate these principles, which directly affects the property owner's ability to exercise his or her property rights. When interpreting regulations restricting the right to property, it should be borne in mind that these regulations should be exceptional in nature and not subject to an expansive interpretation. The courts have repeatedly emphasised this in their rulings.<sup>23</sup>

On the basis of the regulations analysed, it can be considered that on the level of property law the legislator distinguishes between two dignities. The dignity of the evicted tenant, without the right to social housing, is protected under the regulations of a number of legal acts. This protection materialises only at the final stage of violation of the right to property. There is a lack of regulations that would solve housing problems in a systemic way, without violating the rights and dignity of both parties. It is the duty of the state to protect the economically weaker citizen, who is often not economically viable, and to implement housing policy. Unfortunately, in the light of the current regulations, this is done with a limitation or violation of the rights of the owner, constituting property rights, as if the implementation of the policy (e.g. housing policy) were a limit to the dignity of the property owner in Poland. The housing policy consequently leads to a series of omissions, violations and unlawful actions which harm the material and personal goods of the parties. One might dare to conclude that through such housing policy the state does not grant tenants the right to property or the right to dignity, but instead limits the property and dignity of property owners.

---

<sup>23</sup> Judgment of the District Court in Poznań, dated 16 February 2015, ref. XII C 2851/13

Judgment of the Regional Court in Poznań, dated 17 June 2014, ref. no. I ACa 372/14.



mieszkaniową państwo nie przyznaje lokatorom prawa własności ani prawa do godności, natomiast ogranicza własność i godność właścicieli nieruchomości.

### PODSUMOWANIE

Zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka: „Wszystkie prawa człowieka i podstawowe wolności są niepodzielnie i wzajemnie zależne (...).”<sup>27</sup> Człowiek pozbawiony praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych nie reprezentuje więc jednostki ludzkiej, którą Deklaracja uznaje za ideał człowieka wolnego. Właściciel, który nie może wykonywać swojego prawa, nie jest człowiekiem wolnym. Państwo „żądając ofiary” z prawa do własności, ogranicza prawo właściciela do samostanowienia oraz samodecydowania. Wszędzie tam, gdzie rolą państwa jest ochrona jednostek słabszych, w tym przypadku – lokatora, ochrona ta powinna respektować zasadę godności właściciela nieruchomości. Państwo powinno stwarzać instrumenty prawne ułatwiające realizację polityki mieszkaniowej. Wiele regulacji w aktualnym brzmieniu, ograniczając prawa właściciela, prowadzi do powstawania patologicznych sytuacji. Ponadto należy pamiętać, iż opieka państwa nad osobami, które nie mogą samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych nie może być oderwana od innych konstytucyjnych zasad. Wprowadzając ograniczenia własności dowolnie i bezwarunkowo, w rezultacie razem z własnością pozbawia właściciela godności. Zapomina o tym, że własność, jako podstawa ustroju, definiuje relacje pomiędzy jednostkami, społeczeństwem a władzą państwową, a nadmierne ograniczenia i naruszenia własności wpływają na zaburzenie tych relacji. Zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego wymaga spójnych instrumentów ekonomicznych, etycznych a przede wszystkim praw, które wyrażają sprawiedliwość i równość. Godność wyraża najwyższe

---

<sup>27</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III).  
przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948.

## CONCLUSIONS

According to the Universal Declaration of Human Rights: “All human rights and fundamental freedoms are indivisible and interdependent (...).”<sup>24</sup> A man deprived of economic, social and cultural rights therefore does not represent an individual, whom the Declaration recognises as the ideal of a free man. An owner who cannot exercise his right is not a free man. The State, by “demanding sacrifice” of the right to property, restricts the owner’s right to self-determination. Wherever the role of the state is to protect vulnerable individuals, and in this case, the tenant, it should respect the principle of the dignity of the landlord. The state should create legal instruments to facilitate the implementation of housing policy. Many regulations in their current form, limiting the rights of the owner, lead to pathological situations. Furthermore, the state care for people who cannot independently satisfy their housing needs cannot be separated from other constitutional principles. By introducing restrictions on property arbitrarily and unconditionally, it consequently deprives the owner of his dignity alongside property. Thus, what it neglects to recognise is that property, as the basis of the political system, defines the relationship between individuals, society and state power, and that excessive restrictions and violations of property have the effect of disrupting this relationship. In order to build a civil society, it is necessary to have coherent economic instruments, ethical instruments and, above all, laws that express justice and equality. Dignity expresses the supreme right to respect and esteem to which a person is entitled by the very fact of his or her humanity. If we conceive of dignity in different ways, gradate it and limit it in the relations of the various subjects of the law, it will not be possible to fill the gaps or remedy the weaknesses of the statutory solutions. This will only be possible if respect for human beings and

---

<sup>24</sup> Universal Declaration of Human Rights – UN General Assembly Resolution 217 A (III), adopted and proclaimed on 10 December 1948.

prawo do poważania i szacunku przysługujące człowiekowi z samego faktu jego człowieczeństwa. Jeśli będziemy w różny sposób pojmować godność, stopniować ją i ograniczać w relacjach różnych podmiotów prawa, nie uda się wypełnić braków ani zniwelować słabości rozwiązań ustawowych. Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy szacunek dla człowieka i jego godności będą stanowiły podstawowe kryterium w kształtowaniu praw człowieka.

### Streszczenie

Wychodząc z założenia, że godność człowieka stanowi aksjologiczną podstawę wszelkich praw i jest naczelną wartością konstytucyjnego katalogu praw i wolności, bytem niezaprzeczalnym, niezbywalnym, opracowanie dowodzi, że w rzeczywistości, w świetle aktualnych przepisów, ustawodawca w różny sposób rozumie i chroni godność podmiotów prawa. Jest to szczególnie widoczne w relacjach lokatora i właściciela nieruchomości. Dysproporcja w tym zakresie powoduje, że prawo nie zawsze wyraża takie wartości jak sprawiedliwość, dobro i równość. Przepisy, zawężając granice prawa własności, wpływają na możliwość pełnego korzystania z rzeczy przez właściciela lokalu. Jednocześnie chronią lokatora tylko w określonych sytuacjach, przy użyciu minimalnych środków ochrony, bez realizacji kompleksowej polityki mieszkaniowej, która spełniłaby potrzeby mieszkaniowe osób, które nie są w stanie zaspokoić ich samodzielnie. Ten konflikt praw i godności utrzymuje się od wielu lat, dodatkowo pogłębiany kolejnymi nowelizacjami przepisów. W konsekwencji prowadzi to wielu bezprawnych sytuacji, które bezpośrednio naruszają godność obu stron.

Słowa kluczowe: godność, prawo, mieszkanie, naruszenie

### BIBLIOGRAFIA

- Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.  
Arystoteles, *Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001,  
Garlicki L., *Komentarz do art. 20 Konstytucji (w:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcíński, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. 3, pod red. L. Garlickiego*, Warszawa 2003  
GUS, *Raport – Przeciętna długość życia w 2020 roku*

their dignity is a fundamental criterion in the formation of human rights.

### Summary

Starting from the premise that human dignity is the axiological basis of all rights and is the supreme value of the constitutional catalogue of rights and freedoms, an undeniable, inalienable entity, the study argues that in reality, in light of the current legislation, the legislator understands and protects the dignity of the subjects of the law in different ways. This is particularly evident in the relationship between the tenant and the property owner. The disparity in this respect means that the law does not always express values such as justice, goodness and equality. By narrowing the boundaries of the right to property, the laws interfere with the property owner's ability to make full use of his or her possessions. At the same time, they protect the tenant only in certain situations, with minimal protection measures, without implementing a comprehensive housing policy that would meet the housing needs of those who are unable to meet them on their own. This conflict of rights and dignity has persisted for many years, further aggravated by successive amendments to the legislation. As a consequence, it leads to many unlawful situations that directly violate the dignity of both parties.

Keywords: dignity, law, housing, violation

### BIBLIOGRAPHY

- Aristotle, *Etyka Nikomachejska* [Nicomachean Ethics], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warsaw 2002
- Aristotle, *Polityka* [Politics], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warsaw 2001
- Garlicki L., Commentary to Article 20 of the Constitution (in: K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcíński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, vol. 3, ed. by L. Garlicki, Warsaw 2003)
- Central Statistical Office, Report – Life expectancy in 2020
- Central Statistical Office, Report – Annual consumer price indices since 1950
- John Paul II, Message to the Secretary General of the United Nations Religious freedom as the basis of human rights, <https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/>

GUS, Raport – Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku

Jan Paweł II, Orędzie do sekretarza generalnego ONZ *Wolność religijna podstawą praw ludzkich*, w: *Dzieła zebrane*, t. V, Kraków 2007, s. 286.

Jan Paweł II, *Spotkanie z władzami PRL na Zamku Warszawskim*, w: *Jan Paweł II Katechizm Kościoła Katolickiego*, nr 1934.

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III).

przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 172) w *Polsce. Przemówienia i homilie*, Warszawa 1991, s. 525.

Wyrok SO w Gdańsku z 14.11.2012 r., III Ca 264/12, LEX nr 1714948.

Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu, z dnia 16 lutego 2015, sygn. XII C 2851/13

Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu, z dnia 17 czerwca 2014, sygn. I ACa 372/14

en/messages/pont\_messages/1978/documents/hf\_jp-ii\_mes\_19781202\_segretario-onu.html

John Paul II, Meeting with the authorities of the People's Republic of Poland at the Warsaw Castle, in: John Paul II in Poland. Speeches and Homilies, Warsaw 1991

*Catechism of the Catholic Church*, no. 1934.

Concordat between the Holy See and the Republic of Poland, signed in Warsaw on 28 July 1993 (Journal of Laws of 1993, No. 51, item 318).

Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws No. 78, item 483, as amended).

Universal Declaration of Human Rights – UN General Assembly Resolution 217 A (III).

Adopted and proclaimed on 10 December 1948.

Act of 21 June 2001 on the protection of tenants' rights, the housing stock of the municipality and amendments to the Civil Code (i.e. Journal of Laws of 2001, item 172).

Judgment of the Regional Court in Gdańsk, 14.11.2012, III Ca 264/12, LEX no. 1714948.

Judgment of the Regional Court in Poznań, dated 16 February 2015, ref. XII C 2851/13

Judgment of the Regional Court in Poznań, dated 17 June 2014, ref. no. I ACa 372/14