

Dobro wspólne a prawo własności

Przedruk i rozpowszechnianie
tej publikacji **w całości** dozwolone
wyłącznie za zgodą CBOS.
Wykorzystanie **fragmentów**
oraz danych empirycznych
wymaga podania źródła

Znak jakości przyznany CBOS przez Organizację Firm Badania Opinii i Rynku 9 stycznia 2017 roku



Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej
ul. Świętojerska 5/7, 00-236 Warszawa
e-mail: sekretariat@cbos.pl; info@cbos.pl
<http://www.cbos.pl>
(48 22) 629 35 69

Na początku bieżącego roku weszła w życie nowelizacja ustawy o ochronie środowiska, pozwalająca właścicielom prywatnych działek na wycinanie drzew rosnących na należącym do nich terenie bez konieczności uzyskiwania urzędowego pozwolenia, pod warunkiem, że nie jest to związane z działalnością gospodarczą. Zmiana przepisów wywołała burzliwą dyskusję publiczną. Według ministerstwa środowiska, jest to ukrócenie biurokratycznej fikcji (urzędnicy tylko sporadycznie odmawiali pozwolenia na wycinkę) oraz zagwarantowanie poszanowania prawa własności. Przeciwnicy nowelizacji twierdzili, że przyczyni się ona do degradacji środowiska (szczególnie w miastach) oraz wskazywali, że nowe przepisy stwarzają pole do nadużyć. O skali kontrowersji może świadczyć fakt, że wprowadzone zmiany podzieliły nawet członków rządzącej partii, a niektórzy z nich publicznie je krytykują. Zapowiedziano także projekt kolejnej nowelizacji.

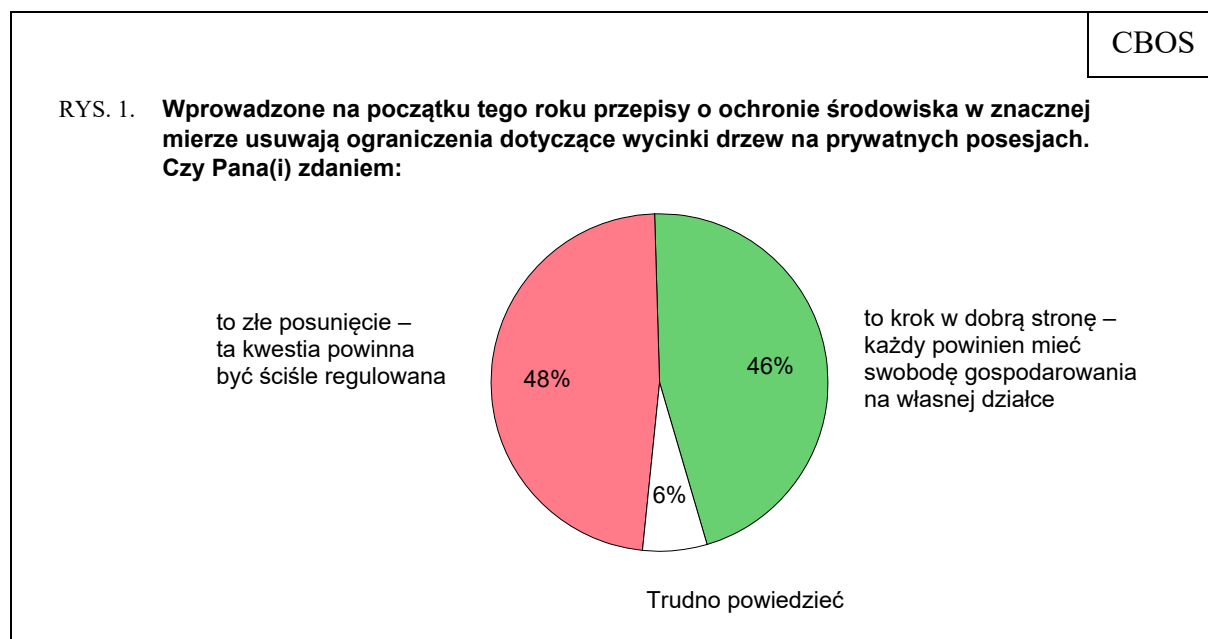
Spór o wycinkę drzew warto widzieć nie tylko w kontekście dyskusji dotyczącej praktycznych rozwiązań administracyjnych, ale także jako część debaty o podstawowych wartościach. Czy drzewo to własność prywatna czy dobro wspólne? Czy państwo może ograniczać prawo własności, powołując się na interes społeczny? W jakich sytuacjach jest to uzasadnione? Wychodząc od problemu wycinki drzew, w marcowym sondażu¹ badaliśmy nastawienie Polaków do kwestii prawa własności i interesu społecznego.

SWOBODA GOSPODAROWANIA

Ponieważ przyszłość nowych przepisów jest niepewna, a ich krytyka wieloaspektowa, zrezygnowaliśmy z pytania respondentów wprost o ocenę nowelizacji ustawy o ochronie środowiska. Zamiast tego prosiliśmy ich o ustosunkowanie się do kierunku zmian: czy liberalizacja prawa dotyczącego wycinki drzew odpowiada oczekiwaniom Polaków czy, przeciwnie, woleliby, by była to sfera ściśle regulowana.

¹ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (322) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganym komputerowo (CAPI) w dniach 2–9 marca 2017 roku na liczącej 1020 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

Okazuje się, że jest to kwestia mocno dzieląca nasze społeczeństwo. Niemal taka sama część badanych twierdzi, że liberalizacja to krok w dobrą stronę – bo każdy powinien mieć swobodę gospodarowania na własnej działce (46%) – jaka uważa, że jest to złe posunięcie, a kwestia wycinki drzew powinna być ściśle regulowana (48%). Tylko bardzo niewielki odsetek respondentów wstrzymuje się od wyrażenia opinii (6%). Jest to więc kwestia wzbudzająca kontrowersje, a żadne z rozwiązań nie przekonuje większości Polaków.



Opinie są też zróżnicowane w grupach wyróżnionych według kryteriów społecznych i demograficznych. Za liberalizacją przepisów nieco częściej niż przeciętnie opowiadają się mieszkańcy wsi (52%), osoby z niższym wykształceniem (53% badanych z wykształceniem podstawowym lub gimnazjalnym, 50% z zasadniczym zawodowym), a także ankietowani źle oceniający swoją sytuację materialną (60%). Ścisłą regulację szczególnie często woleliby respondenci z wykształceniem wyższym (58%), mieszkańcy największych miast (powyżej 500 tysięcy mieszkańców – 61%), z gospodarstw domowych o dochodach ponad 2000 złotych miesięcznie w przeliczeniu na członka rodziny (55%).

Na postawę w tej kwestii najwyraźniej wpływają poglądy polityczne, a co za tym idzie – poparcie dla partii i ugrupowań politycznych. Zwolennikami liberalizacji jest jedna trzecia badanych o poglądach lewicowych (34%), dwóch na pięciu zwolenników centrum (40%) i ponad połowa identyfikujących się z prawicą (57%). Wśród potencjalnych elektoratów partyjnych jedynie wśród wyborców PiS zdecydowanie przeważa dążenie do liberalizacji przepisów – za tym kierunkiem opowiada się dwie trzecie (65%) spośród nich. Z kolei

zwolennicy PO, Nowoczesnej i PSL wyraźnie opowiadają się za ścisłą regulacją. Można więc uznać, że nowelizacja przepisów jest zgodna z oczekiwaniami wyborców rządzącej partii lub że elektorat PiS jest skłonny popierać działania rządu.

Tabela 1

Potencjalne elektoraty	Wprowadzone na początku tego roku przepisy o ochronie środowiska w znacznej mierze usuwają ograniczenia dotyczące wycinki drzew na prywatnych posesjach. Czy Pana(i) zdaniem:		
	to krok w dobrą stronę – każdy powinien mieć swobodę gospodarowania na własnej działce	to złe posunięcie – ta kwestia powinna być ściśle regulowana	Trudno powiedzieć
	w procentach		
Prawo i Sprawiedliwość (wraz z Solidarną Polską i Polską Razem)	65	29	6
Platforma Obywatelska RP	28	70	2
Polskie Stronnictwo Ludowe*	37	63	0
Kukiz'15	35	53	13
Nowoczesna Ryszarda Petru	27	67	5
Trudno powiedzieć, jeszcze nie wiem, waham się	41	55	4

*Ze względu na niewielką liczebność, wyniki dotyczące tej grupy należy traktować ostrożnie

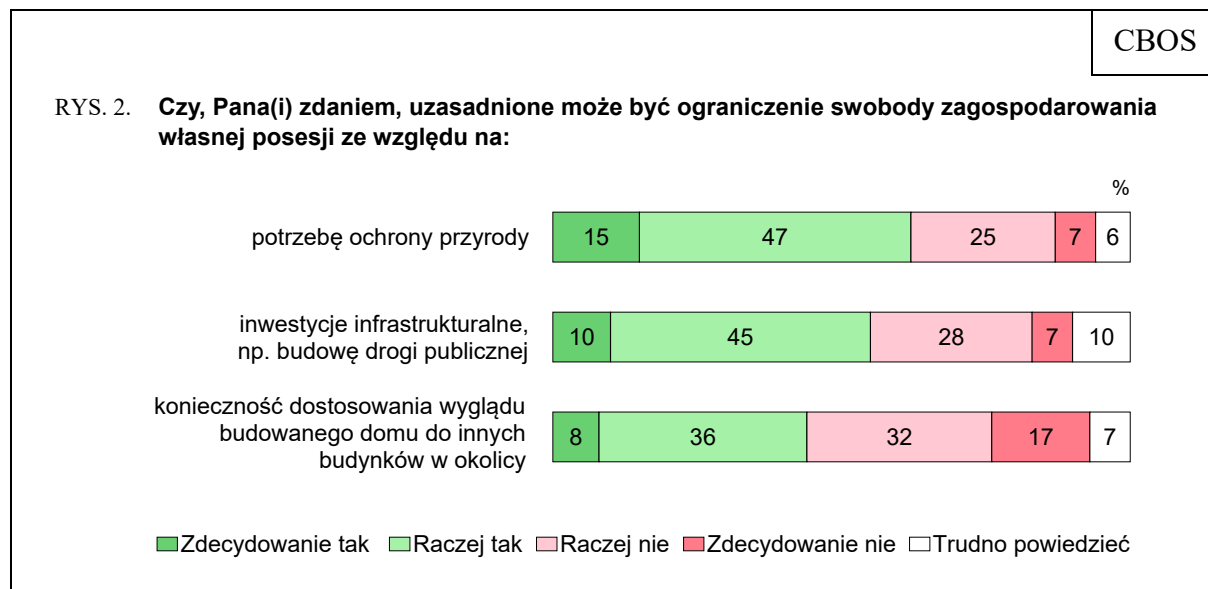
CZY INTERES SPOŁECZNY MOŻE OGRANICZAĆ WŁASNOŚĆ PRYWATNĄ?

Kwestia wycinki drzew jest tylko jednym z przypadków, w których może nastąpić konieczność dania pierwszeństwa jednej z dwóch istotnych wartości: własności prywatnej lub dobru wspólnemu. Są to sytuacje kontrowersyjne i trudne do rozwiązania. Aby lepiej zrozumieć nastawienie Polaków do tej kwestii, postanowiliśmy usytuować konkretny problem wycinki drzew w szerszym kontekście. Pytaliśmy więc, w jakich przypadkach – zdaniem respondentów – uzasadnione może być ograniczenie prawa własności obywateli.

Przedstawiliśmy badanym trzy sytuacje: potrzebę ochrony przyrody (względy ekologiczne); inwestycje strukturalne, np. budowa drogi publicznej (względy infrastrukturalne); konieczność dostosowania wyglądu budowanego domu do innych budynków w okolicy (względy estetyczne). Za każdym razem prosiliśmy respondentów, by ocenili, czy może to stanowić uzasadnienie ograniczenia swobody gospodarowania na własnej posesji.

Badani najczęściej byli skłonni dopuszczać ograniczenie prawa własności ze względów ekologicznych. W takiej sytuacji akceptuje to więcej niż trzech na pięciu respondentów (62%). Nieco mniej (55%) uważa, że wystarczającym uzasadnieniem są względy infrastrukturalne.

Mniej niż połowa badanych (44%) zgadza się na ograniczenie swobody gospodarowania ze względów estetycznych. To też jedyny przypadek, w którym sprzeciw przewyższa akceptację (49% – zdecydowanie więcej, niż w innych sytuacjach).



Jedna piąta badanych (21%) nie popiera ograniczeń w żadnej z zaproponowanych sytuacji². Pozostali są skłonni przyznać, że czasem istnieje taka konieczność. Jedna czwarta respondentów (25%) akceptuje jeden z trzech powodów, o które pytaliśmy, nieco więcej – dwa z nich (29%) i mniej więcej jedna czwarta (26%) – wszystkie trzy powody.

Ograniczenie prawa własności częściej skłonni są dopuszczać badani mieszkający w większych miastach, lepiej wykształceni, lepiej oceniający własną sytuację finansową. Widoczny jest też wpływ wieku – w każdej sytuacji najniższy poziom akceptacji ograniczenia prawa własności cechuje najmłodszych badanych (zob. tabele aneksowe).

Wpływ poglądów politycznych jest mniej wyraźny i mniej jednoznaczny, niż w przypadku konkretnego problemu wycinki drzew. Wyborcy lewicy zdecydowanie częściej niż inni uważają, że uzasadnione może być ograniczenie praw właścicieli działek ze względów estetycznych (53% wobec 45% wśród zwolenników centrum i 44% – prawicy). Jednak w sytuacji potrzeby ochrony przyrody wyniki są mniej zróżnicowane (odpowiednio 69%, 65% i 62%), a w przypadku względów infrastrukturalnych badani o poglądach lewicowych są nawet nieco rzadziej niż inni skłonni dopuszczać ograniczenie prawa własności (56% wobec 58% wśród ankietowanych o innych poglądach).

² W tym 2% ogółu respondentów za każdym razem wybiera odpowiedź „Trudno powiedzieć”.

Także opinie badanych podzielonych ze względu na potencjalne elektoraty partyjne pokazują zróżnicowanie. Chociaż osoby popierające każde z głównych ugrupowań politycznych są skłonne przyzwać na ograniczenie prawa własności w niektórych sytuacjach, różnią się akceptacją powodów. Wyborcy Prawa i Sprawiedliwości najczęściej ze wszystkich zgadzają się na ograniczenie swobody gospodarowania ze względów infrastrukturalnych, a najrzadziej – ekologicznych. Wśród wyborców innych partii najwyższym poparciem cieszą się ograniczenia związane z potrzebą ochrony przyrody. Względy estetyczne są najmniej akceptowalne dla wszystkich.

Tabela 2. Połączone odpowiedzi „Zdecydowanie tak” i „Raczej tak”

Potencjalne elektoraty	Poziom akceptacji ograniczenia swobody gospodarowania ze względów		
	ekologicznych	infrastrukturalnych	estetycznych
w procentach			
Prawo i Sprawiedliwość (wraz z Solidarną Polską i Polską Razem)	58	65	47
Platforma Obywatelska RP	69	58	50
Polskie Stronnictwo Ludowe*	72	63	52
Kukiz'15	63	45	40
Nowoczesna Ryszarda Petru	68	59	62
Trudno powiedzieć, jeszcze nie wiem, waham się	72	53	43

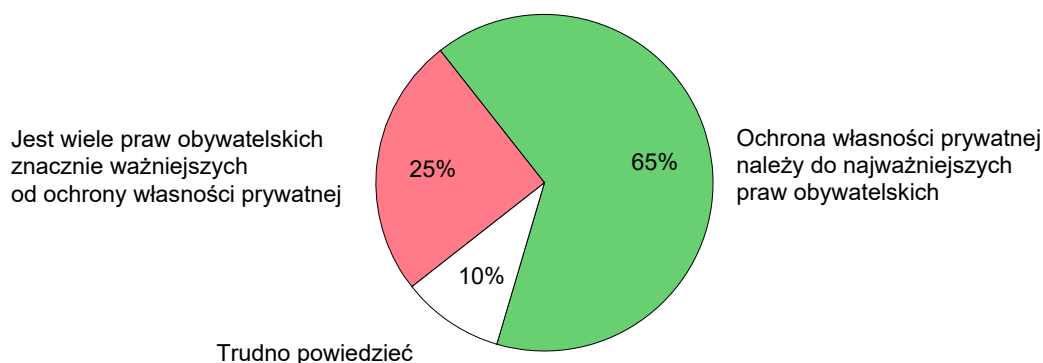
* Ze względu na niewielką liczebność, wyniki dotyczące tej grupy należy traktować ostrożnie

„ŚWIĘTE PRAWO WŁASNOŚCI”

W celu uzupełnienia obrazu nastawienia Polaków do kwestii własności prywatnej i interesu społecznego, zadaliśmy także pytanie bezpośrednio odnoszące się do prawa własności. Dotyczyło ono ochrony własności jako wartości samej w sobie, bez odniesienia do ewentualnych sytuacji, w których może być ograniczane.

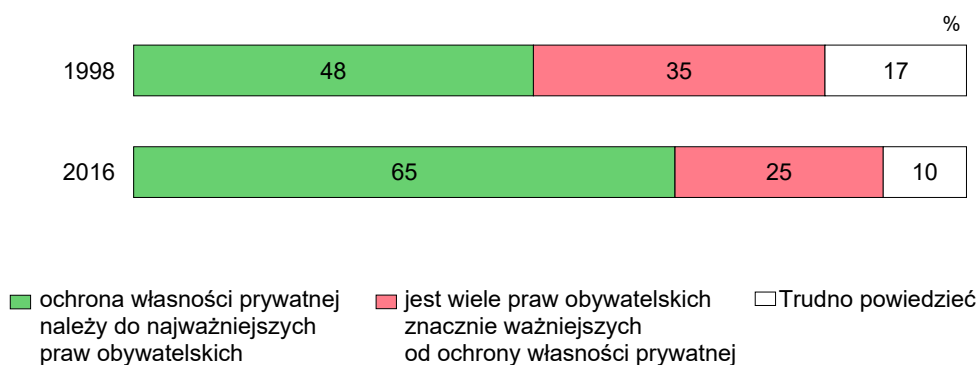
Dwie trzecie badanych (65%) stwierdziło, że ochrona wartości prywatnej należy do najważniejszych praw obywatelskich. Jedna czwarta (25%) uważa, że istnieje wiele innych praw obywatelskich znacznie ważniejszych od ochrony własności prywatnej.

RYS. 3. Która z poniższych opinii jest bliższa Pana(i) poglądom?



Jest to istotna zmiana w porównaniu do roku 1998, gdy po raz ostatni zadaliśmy identyczne pytanie. Opinie Polaków w tej kwestii były wtedy bardziej podzielone: tylko niespełna połowa twierdziła, że ochrona własności prywatnej to jedno z najważniejszych praw obywatelskich, a ponad jedna trzecia wskazywała, że istnieje wiele ważniejszych praw³. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w 1998 roku pytanie pojawiło się w kontekście reprivatyzacji, co zapewne wpłynęło na uzyskane wyniki.

RYS. 4. Która z poniższych opinii jest bliższa Pana(i) poglądom?



³ Komunikat CBOS „Społeczny stosunek do reprivatyzacji”, styczeń 1998 (oprac. M. Gwiazda).

O tym, że ochrona własności prywatnej należy do najważniejszych praw obywatelskich, relatywnie częściej niż inni przekonani są mężczyźni (68%), mieszkańcy wsi (69%), respondenci posiadający wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne (75%) albo zasadnicze zawodowe (69%), a także badani o najniższych dochodach – poniżej 650 złotych w przeliczeniu na członka rodziny (77%). Z takim poglądem zgadzają się też zdecydowanie częściej zwolennicy prawicy (72%) niż centrum (63%) i lewicy (55%).

Analiza opinii w grupach wyróżnionych ze względu na poglądy polityczne jest też interesująca w dłuższej perspektywie. W roku 1998 zwolennicy prawicy także okazali się bardziej przywiązani do ochrony własności prywatnej. Jednak warto zauważyć, że obecny poziom akceptacji tej wartości wśród osób o poglądach lewicowych (55%) przewyższa poziom aprobaty wśród badanych o orientacji prawicowej sprzed dwudziestu lat (53%). Istotny wzrost nastąpił też we wszystkich innych porównywalnych grupach wyróżnionych według kryteriów społeczno-demograficznych.



Dwie trzecie Polaków uznaje ochronę własności prywatnej za jedno z najważniejszych praw obywatelskich, a tylko jedna czwarta uważa, że istnieje wiele praw znacznie ważniejszych. Nie oznacza to jednak, że w żadnej sytuacji nie może być ono ograniczone. Badani w większości akceptują ograniczenia swobody rozporządzania prywatnymi nieruchomościami – przede wszystkim ze względu na konieczność ochrony przyrody, a w mniejszym stopniu także z uwagi na potrzeby infrastrukturalne. Nieco mniej niż połowa zgadza się na ograniczenia ze względów estetycznych.

Kwestia wycinki drzew to konkretny przykład konfliktu między prawem własności a interesem wspólnym. Obecnie niemal taka sama część Polaków opowiada się za liberalizacją, co za ścisłą regulacją tej kwestii.

Opracował
Antoni GŁOWACKI