RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 24/04/2017

IV.7004.7.2017.KD

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 25. 04. 2017
L.dz. ..... L. zał. .....

Sygn. akt SK 1/17

UZASADNIENIE STANOWISKA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Pismem z dnia 14 marca 2017r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu, zainicjowanym skargą konstytucyjną J T i przedstawił stanowisko, iż art. 3 ust. 2 zd. pierwsze w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016r. poz. 2042 ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP, którzy posiadają obywatelstwo polskie i nie pozwala na uzyskanie prawa do rekompensaty przez innych spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP nieposiadających obywatelstwa polskiego, jest niezgodny z :

1) art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że w sposób nieproporcjonalny ogranicza możliwość nabycia prawa majątkowego, jakim jest rekompensata z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami państwa polskiego przez spadkobierców właściciela pozostawionych nieruchomości, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego,

2) art. 64 ust. 2 Konstytucji poprzez wprowadzenie nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa polskiego, w zakresie możliwości uzyskania rekompensaty za pozostawione przez właściciela mienie, w oparciu o kryterium posiadania obywatelstwa polskiego przez tegoż spadkobiercę.

Niniejszym pismem pragnę przedstawić pisemne uzasadnienie zajętego stanowiska.

I Przedmiot zaskarżenia

W skardze konstytucyjnej J T zakwestionowane zostały przepisy art. 3 ust. 2 oraz art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP „w zakresie, w jakim ograniczają możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP - posiadających obywatelstwo polskie i nie pozwalają na uzyskanie prawa do rekompensaty przez innych spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP nieposiadających obywatelstwa polskiego".

W ocenie skarżącego wskazane przepisy są niezgodne z:

- art. 21 ust.1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim naruszają ochronę prawną prawa własności i prawa dziedziczenia osób będących spadkobiercami właściciela pozostawionych nieruchomości, wprowadzają zmianę zasad dziedziczenia nieprzewidzianą w kodeksie cywilnym oraz pozbawiają spadkobiercę nieposiadającego obywatelstwa polskiego prawa do rekompensaty, co stanowi formę wywłaszczenia
- art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji ponieważ różnicują w nieuzasadniony sposób sytuację prawną osób charakteryzujących się tą samą cechą – „bycia spadkobiercą"
- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji poprzez ograniczenie istoty prawa własności i dziedziczenia
- art. 2 Konstytucji

Skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia .11.2014r. (sygn.), którym oddalona została skarga kasacyjna H T i J T od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia .06.2011r. (sygn.) na decyzję Ministra Skarbu Państwa z dnia .09.2010r. nr w przedmiocie potwierdzenia prawa do

rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym w ostateczny sposób zostało rozstrzygnięte, że J T nie jest osobą uprawnioną do otrzymania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jako spadkobierca współwłaścicieli tej nieruchomości. Podstawą takiego rozstrzygnięcia stały się przepisy art. 3 ust. 2 oraz art. 2 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, iż w świetle przywołanych regulacji ustawy J T nie nabył prawa do rekompensaty jako spadkobierca współwłaścicieli pozostawionej w L nieruchomości, ponieważ nie posiada i nie posiadał obywatelstwa polskiego. Zgodnie zaś ze wskazanymi przepisami ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej wymogiem, od którego zależy uzyskanie prawa do rekompensaty jest wymóg posiadania obywatelstwa polskiego i to nie tylko przez właściciela pozostawionej nieruchomości, ale także przez jego spadkobiercę.

Zgodnie z art. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami RP prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie wymogi wymienione w tym przepisie. Jednym z tych wymogów, określonym w art. 2 ust. 2 jest posiadanie obywatelstwa polskiego. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 zd. pierwsze tej ustawy, w przypadku gdy nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej były przedmiotem współwłasności, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim współwłaścicielom, spełniającym wymogi określone w art. 2, albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych współwłaścicieli. Przepis art. 3 ust. 1 zd. pierwsze nawiązuje zatem bezpośrednio do wymogów określonych w art. 2 ustawy, a zatem również do wymogu posiadania obywatelstwa polskiego przez spadkobiercę właściciela pozostawionej nieruchomości. Takie rozumienie wskazanych przepisów jest w zasadzie jednolicie przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z .11.2014r. w sprawie skarżącego, a także wyrok NSA z 1.10.2009r., sygn. I OSK 182/09).

W skardze konstytucyjnej oba wskazane przepisy ustawy o realizacji prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami RP zostały zakwestionowane jako odrębne normy prawne, jednak w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich źródłem naruszenia praw obywatelskich skarżącego jest jedna norma prawna – art. 3 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 2 ust. 2 tej ustawy – w oparciu o tak skonstruowaną normę o braku uprawnienia do rekompensaty rozstrzygnął wobec skarżącego również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia .11.2014r. Podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty odnoszą się łącznie do obu tych regulacji, i jak wskazuje treść wywodu, w istocie

tak rozumie je skarżący. Nie ma zatem przeszkód, aby Rzecznik Praw Obywatelskich przywołał tę normę prawną, którą można bez trudu skonstruować w oparciu o treść skargi konstytucyjnej.

II. Prawo do rekompensaty jako prawo majątkowe podlegające ochronie konstytucyjnej

Ocena zaskarżonego przepisu z punktu widzenia konstytucyjnych regulacji dotyczących praw majątkowych wymaga najpierw wyjaśnienia, jaki charakter ma prawo do rekompensaty.

Kwestia ta była kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Konieczne wydaje się jednak choćby skrótowe przywołanie genezy kształtowania się tego prawa, a także konkluzji wynikających z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego .

Prawo do rekompensaty z tytułu mienia utraconego w wyniku zmiany granic Polski po II wojnie światowej, obecnie uregulowane w ustawie o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP, ma swoje korzenie w tzw. umowach republikańskich, które zostały zawarte we wrześniu 1944r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego, a władzami Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Ukraińskiej SSR oraz Litewskiej SSR. Umowy te przewidywały zobowiązanie się Polski do zrekompensowania przez państwo polskie strat w mieniu nieruchomym, poniesionych przez obywateli polskich przemieszczających się lub przemieszczanych z Białoruskiej SSR, Litewskiej SSR i Ukraińskiej SSR tym obywatelom polskim, którzy znajdą się na terytorium Polski w jej obecnych granicach. Rekompensaty miały przysługiwać wyłącznie obywatelom RP (wg stanu prawnego z dnia 1 września 1939r.) narodowości polskiej i żydowskiej, którzy zdecydowali się na przesiedlenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach po drugiej wojnie światowej. Umowy republikańskie nie odnosiły się natomiast w ogóle do kwestii ewentualnych uprawnień spadkobierców przesiedlanych osób.

Umowy republikańskie stworzyły zatem szczególnego rodzaju zobowiązanie państwa do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski po II wojnie światowej. Jak się powszechnie przyjmuje, nie ustanowiły one bezpośredniej podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez zabużan, pozostawiając ustawodawcy swobodę co do sposobu, w jaki zostanie ukształtowany mechanizm kompensacyjny. Obowiązki państwa w tym zakresie, przyjmowane sukcesywnie w regulacjach prawnych, stanowią przedmiot autonomicznej decyzji ustawodawcy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19.12.2002r., sygn. K 33/02, OTK-A 2002/7/97). Postanowienia umów republikańskich tworzyły uzasadnione oczekiwania obywateli polskich uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z tytułu utraty mienia w związku ze zmianą granic po II wojnie światowej. Kwestia ta nie

mogła być więc pominięta w prawie wewnętrznym i ustawodawca polski kilkakrotnie na przestrzeni wielu lat starał się tworzyć szczególne mechanizmy kompensacyjne. Możliwość rekompensaty albo prawo zaliczania wartości mienia pozostawionego poza powojennymi granicami Polski, na poczet ceny kupna nieruchomości albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego, regulowało wiele powojennych aktów normatywnych, przykładowo dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (art. 16, Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (art. 18 i 23, Dz. U. Nr 49, poz. 279 ze zm.), dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (art. 9, Dz. U. Nr 71, poz. 389), ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (art. 17 b, Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.), czy ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (art. 212, Dz.U. z 2000r.,Nr 46 poz. 543 ze zm.). Kolejną regulacją prawną, której celem była realizacja zobowiązań wynikających z umów republikańskich była ustawa z dnia 12 grudnia 2003r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2004r., Nr 6, poz. 39 ze zm.). Warto przy tym podkreślić, iż warunek posiadania obywatelstwa polskiego nie tylko przez właściciela nieruchomości, ale i przez jego następcę prawnego pojawił się w sposób wyraźny w kontekście realizacji roszczeń zabużańskich dopiero w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 3 tej ostatniej ustawy – ustawy o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego.

Wszystkie wskazane regulacje przewidywały rozliczenie za nieruchomości zabużańskie w formie zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych za wschodnią granicą Polski na poczet nieruchomości otrzymywanej w Polsce (najczęściej ceny sprzedaży lub opłaty za użytkowanie wieczyste). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok w sprawie K 33/02, wyrok z 15.12.2004r., sygn. akt K 2/04, OTK-A 2004/11/117) prawo zaliczenia, przewidujące możliwość zaliczenia wartości mienia utraconego przez obywateli Polski pozostawionego poza jej obecnym terytorium na poczet ceny kupna nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego, stanowi swoisty surogat utraconego prawa własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, ale uznanym w porządku prawnym Rzeczypospolitej prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym. Prawo to korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny uznał, że prawo zaliczenia nie jest prawem równorzędnym prawu własności z uwagi na wyraźny element socjalny. Przyrzeczona w umowach republikańskich kompensacja miała przede wszystkim cechy świadczenia „pomocowego" o charakterze w pierwszej kolejności socjalnym (a nie

tylko odszkodowawczym), umożliwiającym obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego. Nie miała ona cech i natury „czystego" odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wywłaszczone *de facto* (lub bez podstawy prawnej), ale charakter *sui generis* pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach (por. uzasadnienie wyroku w sprawie K 2/04).

Natomiast ustawa o realizacji prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami RP, która weszła w życie 7 października 2005r., jako alternatywę dla zaliczenia wprowadziła możliwość uzyskania za nieruchomości zabużańskie rekompensaty w formie pieniężnej. Co do charakteru prawnego rekompensaty Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 23.10.2012r. (sygn. akt SK 11/12, OTK-A 2012/9/107). Stwierdził tam, iż prawo do rekompensaty również stanowi publicznoprawne prawo majątkowe o charakterze przede wszystkim socjalnym, podlegające ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny zwrócił jednocześnie uwagę, że wskazana rekompensata nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji. Pozbawienie obywateli polskich mieszkających na kresach wschodnich własności w związku z ich przesiedleniem w obecne granice państwa nie zostało dokonane z inicjatywy i na rzecz państwa polskiego,lecz było wynikiem narzuconych okoliczności geopolitycznych. Prawo do tego świadczenia jest prawem „pochodnym" względem utraconego prawa własności nieruchomości zabużańskich jedynie w tym sensie, że posiadanie takiego tytułu prawnego do pozostawionego mienia jest jednym z warunków uzyskania rekompensaty.

Jednocześnie jednak w przywołanym wyroku w sprawie o sygn. SK 11/12 Trybunał Konstytucyjny wyraźniej niż w swoich wcześniejszych orzeczeniach (odnoszących się do prawa zaliczenia nie zaś do pieniężnej rekompensaty z tytułu pozostawionych nieruchomości) podkreślił, że świadczenie przyznawane na podstawie ustawy rekompensacyjnej ma charakter mieszany, przy czym jego funkcje należy oceniać uwzględniając upływ czasu, jaki nastąpił od pozbawienia zabużan własności. W wyroku tym Trybunał wskazał, że argumentu w dyskusji na temat charakteru analizowanych świadczeń dostarcza już wykładnia językowa ich nazwy - nie są to "zasiłki" dla osób pozbawionych nieruchomości zabużańskich, lecz "rekompensaty" za mienie pozostawione za wschodnią granicą Polski. "Rekompensata" w języku potocznym (jak podaje Słownik Języka Polskiego) oznacza wyrównanie (naprawienie, złagodzenie) poniesionych strat, niedoborów lub negatywnych zjawisk. W kategoriach prawnych, w zależności od tego, co ma rekompensować, nawiązuje więc do cywilnoprawnych konstrukcji odszkodowania (za straty materialne - por. zwłaszcza art. 415-417^1 k.c.) lub zadośćuczynienia (za straty niematerialne, krzywdę - por. art. 445 k.c.).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził dalej, że „analiza zasad rozliczeń z zabużanami obowiązujących w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat prowadzi do wniosku, że są one pozbawione istotnej cechy charakterystycznej dla klasycznych świadczeń socjalnych. Charakterystyczna jest dla nich pewna selektywność, polegająca na przyznawaniu ich w pierwszej kolejności osobom najbardziej potrzebującym, w tym w szczególności osobom osiągającym niskie dochody (por. np. art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 175, poz. 1362, ze zm., rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej, Dz. U. Nr 211, poz. 1762, ze zm.). Zaskarżona ustawa (a także jej poprzedniczki) oparta jest na zupełnie odmiennej logice: nie przyznaje żadnej "pomocy na zagospodarowanie" repatriowanym, którzy nie posiadali nieruchomości na kresach wschodnich, a mieszkali tam całe życie w wynajmowanych lub użyczanych mieszkaniach i prawdopodobnie byli zawsze w gorszej sytuacji materialnej niż osoby uprawnione do rekompensat (można bowiem zakładać, że jeżeli ktoś był właścicielem nieruchomości, dysponował także stosunkowo większym majątkiem ruchomym). Rekompensaty (a wcześniej prawo zaliczenia) zawsze były przyznawane wszystkim zabużanom na jednakowych zasadach, niezależnie od tego, jaką część ich ogólnego majątku stanowiło mienie zabużańskie. Abstrahowanie od ogólnej sytuacji finansowej osób pozbawionych własności na skutek II wojny światowej jest także widoczne na tle aktualnie obowiązującej ustawy rekompensacyjnej: każdy, kto spełnia wskazane w niej wymogi, otrzymuje rekompensatę w wysokości 20% utraconego mienia, nawet wtedy, kiedy większość majątku jego rodziny znajdowała się na obecnym terytorium Polski i nie doznała uszczerbku na skutek wojny".

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego argumentem na rzecz odszkodowawczego charakteru rekompensat zabużańskich jest nieprzypadkowe obliczanie ich wysokości w nawiązaniu do wartości utraconego mienia, w przeciwieństwie do mechanizmu ustalania wysokości typowego socjalnego "świadczenia na zagospodarowanie" (przyznawane np. wychowankom domów dziecka). W ocenie Trybunału dopuszczenie przez obecnie obowiązującą ustawę możliwości otrzymania rekompensaty w gotówce również stanowi wyraz wzmocnienia roli odszkodowawczej tych świadczeń, a nie ich roli socjalnej. „Umożliwia to bowiem swobodniejsze dysponowanie otrzymanymi kwotami przez osoby uprawnione i wydatkowanie ich także na cele inne niż "zagospodarowanie". Skorzystanie z prawa zaliczenia "wymuszało" natomiast przeznaczenie rekompensat - przynajmniej tymczasowe - na dobra pierwszej potrzeby, a mianowicie na uzyskanie prawa do nieruchomości (własności lub użytkowania wieczystego)."

Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że roszczenie o potwierdzenie prawa do rekompensaty jest wprawdzie niezbywalne, lecz podlega dziedziczeniu. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 ustawy, w przypadku śmierci właściciela nieruchomości zabużańskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym

przez pozostałych spadkobierców, jeśli spełniają wymóg określony w art. 2 ust. 2 tej ustawy.

Wreszcie, jak wskazał Trybunał, „argument o wyłącznie socjalnej roli rekompensat jako "pomocy na zagospodarowanie" w sposób naturalny stracił także w końcu trochę na znaczeniu z powodu czasu, który upłynął od utraty miejsca zamieszkania przez osoby uprawnione (nawet w wypadku osób repatriowanych dopiero w latach 50-tych, jest to już ponad pół wieku). Z punktu widzenia osób, które obecnie ubiegają się o ich przyznanie, są one raczej odszkodowaniem za trudne warunki finansowe ich rodzin w przeszłości - nie nawiązują bowiem w żaden sposób do aktualnego poziomu dochodów czy sytuacji życiowej osób uprawnionych".

Z tych wszystkich powodów w ocenie Trybunału Konstytucyjnego rekompensaty za mienie zabużańskie zawierają - obok elementu socjalnego - także element odszkodowania za utracone nieruchomości (choć nie w znaczeniu art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną nie tylko przez zmiany granic po II wojnie światowej, ale także przez okoliczności zawinione bezpośrednio przez państwo polskie - wieloletnią zwłokę z właściwym uregulowaniem tej kwestii przez państwo.

Podsumowując zatem dotychczasowe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego na tle charakteru prawnego świadczeń, przyznawanych przez polskie ustawodawstwo właścicielom nieruchomości pozostawionym poza granicami obecnej Rzeczypospolitej można wskazać następujące, najistotniejsze kwestie.

Po pierwsze, jakkolwiek umowy republikańskie nie ustanowiły bezpośredniej podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez zabużan, to jednak stworzyły uzasadnione oczekiwania obywateli polskich uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z tytułu utraty mienia w związku ze zmianą granic. Po drugie, obowiązki państwa w tym zakresie, przyjmowane sukcesywnie w regulacjach prawnych, stanowią przedmiot autonomicznej decyzji ustawodawcy. Jednakże, zarówno prawo zaliczenia, jak i rekompensata pieniężna za pozostawione mienie stanowią publicznoprawne prawa majątkowe podlegające ochronie w świetle art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Po trzecie, świadczenie to ma charakter mieszany: występują w nim zarówno elementy o charakterze socjalnym, pomocowym, jak i odszkodowawcze, które wraz z upływem czasu wydają się nabierać charakteru pierwszoplanowego.

Warto także wskazać, że pogląd o mieszanym charakterze rekompensaty pieniężnej, jako publicznego prawa majątkowego, o elementach zarówno „socjalnych, jak i odszkodowawczych jest obecny również w nowszym orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok z 26.4.2012 r., I OSK 606/11; postanowienie z 30.4.2013 r., I OSK 2024/11, wyrok z 1.06.2016r., I OSK 2151/14). Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał, że prawo do rekompensaty ma wymiar odszkodowawczy, a faktu tego dowodzi

sam tytuł ustawy z 2005 r. ("o realizacji prawa do rekompensaty") oraz nowy rodzaj świadczenia, jaki ta ustawa wprowadza (rekompensata pieniężna). Pojęcie "rekompensaty" oznacza wprost "wynagrodzenie" czy "wyrównanie" (compensatio), w tym przypadku strat lub krzywd. Zasadne wydaje się przyjęcie stanowiska, że świadczenie to po tylu latach utraciło już w zasadzie swój pierwotny, "pomocowy" charakter. „Wzrost znaczenia odszkodowawczego charakteru prawa do rekompensaty, w stosunku do wcześniejszego - zwłaszcza bezpośrednio po wojnie - charakteru pomocowego, przemawia za uznaniem, że częściowe zrealizowanie prawa do rekompensaty przez jednego z uprawnionych, przy braku zgody pozostałych uprawnionych, nie może pozbawiać prawa do ochrony pozostałych uprawnionych, którzy z tej częściowej realizacji prawa do rekompensaty przez jednego z uprawnionych, nie osiągnęli żadnej korzyści. Odmienna wykładnia art. 3 ust. 1 i 2 upr naruszałaby art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP" (wyrok NSA z 1.06.2016r., sygn. OSK 2151/14).

Konieczne wydaje się ponadto odniesienie się do kwestii dziedziczności prawa do rekompensaty na gruncie obowiązujących przepisów. Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP przyznając prawo do omawianego świadczenia także niektórym następcom prawnym właściciela pozostawionej nieruchomości, posługuje się pojęciem spadkobiercy. Jednakże trzeba w tym miejscu odnotować, że przytoczony powyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w sprawie o sygn. SK 11/12, o dziedziczności roszczenia o rekompensatę nie jest jednolicie przyjmowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wielu orzeczeniach sądy te zwracają uwagę, iż fakt bycia spadkobiercą wyznacza bowiem – w myśl wyraźnego przepisu ustawy – krąg następców prawnych właściciela pozostawionej nieruchomości, którym ustawodawca przyznał prawo do rekompensaty. Jednakże prawo do rekompensaty zabużańskiej jest prawem publicznoprawnym, powstającym - po stronie spadkobiercy - nie z mocy faktu samego spadkobrania a na podstawie przepisów ustawy zabużańskiej a więc nie jest prawem cywilnym, objętym dyspozycją art. 922 § 1 kodeksu cywilnego, i z tego względu nie wchodzi w skład spadku (wyroki NSA z: 9.12.2014 r., I OSK 1020/13; .11.2014 r., ; 26.4.2012 r., I OSK 606/11; 21.5. 2013 r., I OSK 1856/12; 24.5.2013 r., I OSK 1355/12; 14.12.2013 r., I OSK 1210/12). Trzeba jednak wskazać jednocześnie, że w orzecznictwie sądowym akcentowano również i okoliczność, iż uprawnienie do zaliczenia wchodzi do spadku, jako swoista sytuacja prawna – „swoistość tej sytuacji prawnej polega na tym, że realizacja odziedziczonego przez spadkobierców uprawnienia zależy od dalszych zdarzeń" (por. uchwała Sądu Najwyższego z 10.10.1979 r., III CZP 63/79, OSNCP 1980, nr 1, poz. 1).

Reasumując, rekompensata pieniężna przysługująca właścicielom oraz ich spadkobiercom, o ile spełniają warunki określone w ustawie, jest publicznoprawnym prawem majątkowym, o charakterze mieszanym socjalnym i odszkodowawczym, które nie

podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych określonych przepisami Kodeksu cywilnego, lecz przysługuje z woli ustawodawcy wyłącznie osobom spełniającym warunki określone w ustawie o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP. Tak określone prawo majątkowe podlega jednak niewątpliwie (o czym przesądził w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny) ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Położenie przez Trybunał Konstytucyjny wyraźnego nacisku na aspekty cywilistyczne tego uprawnienia, wyrażające się w jego również odszkodowawczym charakterze, szeroko omówione powyżej w orzeczeniu wydanym w sprawie o sygn. SK 11/12 powoduje konieczność dokonania oceny, czy ustalenie w ustawie kręgu uprawnionych spadkobierców właściciela, poprzez wyłączenie z tego kręgu tych spadkobierców właścicieli nieruchomości pozostawionych poza granicami obecnej Rzeczypospolitej Polskiej, którzy nie legitymują się polskim obywatelstwem, pozostaje w zgodzie ze wskazanymi przepisami Konstytucji RP. Wydaje się przy tym, że ów mieszany charakter świadczenia, z wyraźną, wraz z upływem czasu od dokonania się zmiany granic państwa polskiego, przewagą aspektów cywilistycznych przemawia za tym, że swoboda państwa w kształtowaniu tego świadczenia – dużo większa w przypadku klasycznych świadczeń publicznoprawnych – musi podlegać coraz większemu limitowaniu.

III. Naruszenie art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Jak wskazano wyżej, umowy republikańskie stworzyły szczególnego rodzaju zobowiązanie państwa do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski po II wojnie światowej. Ponieważ nie stanowiły bezpośredniej podstawy żadnych roszczeń dla tych osób, ustawodawca dysponował dużą swobodą co do sposobu, w jaki zostanie ukształtowany mechanizm kompensacyjny. W szczególności zaś, umowy republikańskie, nie odnosząc się w żaden sposób do uprawnień następców prawnych osób przesiedlanych (w tym spadkobierców) nie przesądziły w żadnej mierze o kierunku i zakresie przyznania takich uprawnień innym osobom niż sami właściciele pozostawionych nieruchomości. Co więcej, początkowo, przepisy regulujące wspomnianą problematykę również nie odnosiły się do uprawnień następców prawnych repatriantów. Kolejne regulacje (art. 81 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, art. 212 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami) przyznały prawo zaliczenia spadkobiercom właściciela, nie limitując tego uprawnienia faktem posiadania przez spadkobiercę obywatelstwa polskiego. Dopiero ustawa z dnia 12 grudnia 2003r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowanie wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego *expressis verbis* przyznała prawo zaliczenia tylko tym spadkobiercom byłych właścicieli mienia zabużańskiego, którzy posiadali obywatelstwo polskie.

Warto w tym miejscu przypomnieć także wnioski płynące z pilotażowego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Broniowski przeciwko Polsce (wyrok z dnia 22.06.2004r., skarga nr 31443/96), w którym Trybunał odniósł się krytycznie do art. 2 ust.4 ustawy o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowanie wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, pozbawiającego prawa zaliczenia tych osób, które na podstawie odrębnych przepisów nabyły na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach świadczeń przewidzianych w umowach republikańskich. Takie rozwiązanie uniemożliwiło skarżącemu staranie się o dalszą rekompensatę, mimo iż jego roszczenia zostały zaspokojone w niewielkiej jedynie części. ETPC uznał, że w ten sposób państwo polskie jednostronnie i arbitralnie umorzyło swoje zobowiązanie do zaspokojenia roszczeń skarżącego, co było praktycznie równoznaczne z wywłaszczeniem bez zapłaty odszkodowania. Precedensowy charakter wyroku polegał więc na tym, że ETPC wskazał także na to, że ustawa ta nie jest wystarczająca do zapewnienia poszanowania praw „zabużan" i niezbędne jest wprowadzenie dalszych rozwiązań legislacyjnych, w szczególności mających na uwadze zasady płynące z orzecznictwa Trybunału. Trybunał wskazał na dwie możliwości takich zmian: usunięcie wszelkich utrudnień w zakresie dochodzenia prawa zaliczenia albo alternatywnie przyznanie uprawnionym stosownego zadośćuczynienia.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Gwarancją konstytucyjną są więc objęte takie prawa majątkowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Regulacja konstytucyjna nie może przy tym być interpretowana w ten sposób, że dotyczy praw majątkowych wynikających wyłącznie ze stosunków cywilnoprawnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 33/02). Wymieniona norma konstytucyjna w znaczeniu podmiotowym przyznaje każdemu bez wyjątku prawo do praw majątkowych. Pojęcie „każdy" odnosi się bowiem do praw człowieka, a tym samym obejmuje swym zakresem każdą osobę fizyczną. Przy czym chodzi tu wyłącznie o możność prawną nabywania owych praw majątkowych, a nie o możność faktyczną (np. ekonomiczną). Dlatego uznać należy, że wynikające z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prawo do innych niż własność praw majątkowych (w tym prawo do nabywania tych praw) przysługuje w związku z tym każdemu. Prawo to może oczywiście podlegać ograniczeniu, ale wyłącznie wówczas, gdy zostały spełnione określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Przesłankami tymi są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek

publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), a także zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Skoro, zgodnie z przytoczonymi wyżej argumentami Trybunału Konstytucyjnego, przedstawionymi w sprawie o sygn. SK 11/12, rekompensaty za mienie zabużańskie zawierają – obok elementu socjalnego – także element odszkodowania za utracone nieruchomości (choć nie w znaczeniu art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną również przez okoliczności zawinione bezpośrednio przez państwo polskie - wieloletnią zwłokę we właściwym uregulowaniu tej kwestii przez państwo – to w pełni aktualizuje się pytanie, czy ograniczenie możliwości uzyskania rekompensaty przez spadkobierców repatrianta tylko do tych spośród nich, którzy posiadają obywatelstwo polskie, spełnia kryterium dopuszczalności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie w "dostępności" konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych nie może być bowiem pozostawione pełnej swobodzie ustawodawcy, lecz powinno być uzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi.

Omawiane ograniczenie, wyrażające się w przyznaniu przez ustawodawcę prawa do rekompensaty za pozostawione mienie także spadkobiercom właściciela, ale tylko tym, którzy posiadają obywatelstwo polskie, spełnia z pewnością wymóg ustawowej formy, ponieważ zostało zamieszczone w ustawie. Należy zatem zastanowić się, czy istnieje jakiś obiektywny i racjonalnie uzasadniony cel uzasadniający pozbawienie spadkobierców nieposiadających obywatelstwa polskiego prawa do rekompensaty z tytułu utraconego mienia zabużańskiego. W mojej ocenie nie sposób doszukać się takiego uzasadnienia. Istotą prawa do rekompensaty (czy to w formie zaliczenia, czy to w formie świadczenia pieniężnego) jest wynikająca z umów republikańskich oraz potwierdzających płynące z nich założenia późniejszych aktów prawnych kompensacja przez państwo polskie faktu utracenia nieruchomości przez obywatela polskiego. Tak rozumiana „utrata" nieruchomości dotyka bezpośrednio także spadkobierców właściciela nieruchomości, który nie uzyskał na gruncie obowiązujących przepisów rekompensaty z tego powodu, że zmarł. W takiej bowiem sytuacji taki sam „uszczerbek" w majątku podlegającemu dziedziczeniu dotyczy spadkobierców wskazanej osoby i to niezależnie od faktu, czy są oni obywatelami polskimi, czy też nie.

Z pewnością wprowadzenie takiego ograniczenia nie było konieczne w demokratycznym państwie prawnym, ponieważ ustawodawca dysponował swobodą w zakresie kształtowania kręgu podmiotowego uprawnionych do uzyskania rekompensaty. Powinien był jedynie brać pod uwagę wytyczne płynące z przytoczonego wyżej wyroku ETPC w sprawie Broniowski przeciwko Polsce oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego tej problematyki. Jednakże z orzeczeń tych nie sposób wywieść dyrektywy do maksymalnego zawężenia kręgu uprawnionych podmiotów. Oczywiście, wymóg

obywatelstwa polskiego wobec właścicieli nieruchomości „zabużańskich" nie może budzić żadnych wątpliwości, ponieważ znajduje swoje bezpośrednie zakorzenienie w umowach republikańskich. Takiego związku nie można jednak wywieść w stosunku do innych uprawnionych, to znaczy, spadkobierców tychże właścicieli. Przez wiele lat ustawodawstwo krajowe – przyznając prawo do świadczenia również następcom prawnym zabużan – nie zawierało ograniczenia w postaci wymogu posiadania przez tych następców obywatelstwa polskiego. Taki wymóg pojawił się dopiero w ustawie z 2003r., po kilkudziesięciu latach funkcjonowania różnych przepisów regulujących wspomnianą problematykę, ale bez omawianego ograniczenia kręgu uprawnionych.

Nie można w tym kontekście pominąć skutku, jaki na postrzeganie omawianego uprawnienia wywiera bardzo istotny upływ czasu. Świadczenie – pomyślane pierwotnie jako pomoc socjalna na „zadomowienie się" w nowym miejscu przez repatriantów w naturalny sposób przestało być obecnie tak postrzegane, także w odczuciu samych osób ubiegających się o to świadczenie. Tym samym, dostrzegając, że świadczenie to nie ma czysto publicznoprawnego charakteru, nie można uznać, iż państwo może w swobodny sposób limitować jego przyznanie. Bardzo istotne elementy cywilnoprawne tego świadczenia nakazują ocenę jego regulacji przez pryzmat ogólnych reguł dotyczących uprawnień o charakterze cywilnym, w tym płynącego z nich nakazu wynagrodzenia poniesionej szkody (w szczególności uszczerbku w mieniu) oraz dziedziczności praw cywilnych niezwiązanych ściśle z osobą spadkodawcy.

Trudno również dostrzec związek pomiędzy zakwestionowanym ograniczeniem a którąkolwiek z wartości konstytucyjnych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności nie wydaje się, aby za wprowadzeniem takiego ograniczenia przemawiała potrzeba ochrony finansów publicznych. Co prawda, w wyroku wydanym w sprawie o sygn. K 2/04 Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalną możliwości ustawowego ograniczenia publicznych praw majątkowych obywateli m.in. ze względu na interes publiczny i barierę zdolności realizacyjnych państwa, będącego „dobrem wspólnym" oraz wzgląd na zdolność państwa do wywiązywania się z jego podstawowych powinności. Jednakże w tym kontekście zwrócić należy uwagę, że gdyby właściciel pozostawionego mienia zabużańskiego nie zmarł, lecz nadal żył, to państwo byłoby i tak zobowiązane wypłacić rekompensatę w ustawowo określonej wysokości – takiej samej jak dla spadkobierców – właśnie jemu. Fakt, że rekompensata ma być wypłacona spadkobiercom nie zmienia przecież jej pierwotnego charakteru. Co więcej, wypłacona właścicielowi nieruchomości kwota rekompensaty wchodzi już w skład spadku na zasadach ogólnych. Po drugie, sama wysokość rekompensaty, z uwagi na wskazane powyżej aspekty została ograniczona do jedynie 20 % wartości pozostawionego mienia (art. 13 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej), co samo w sobie stanowi mechanizm ochrony

finansów publicznych. Po trzecie, jak trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 11/12, jakkolwiek skala i skuteczność mechanizmów zaspokajania roszczeń za mienie zabużańskie nie zostały dokładnie zbadane, to jednak można zakładać, że większość osób repatriowanych na obecne terytoria Polski korzystała z prawa zaliczenia wkrótce po uzyskaniu nowego miejsca zamieszkania, a więc przede wszystkim pod koniec lat czterdziestych. Choć brak na ten temat dokładnych danych, w literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że dotychczas jakąś formę rekompensaty otrzymało około 90 % zabużan i ich następców prawnych(por. K. Michniewicz-Wanik, Mienie zabużańskie. Prawne podstawy realizacji roszczeń, Wrocław 2008, s. 88). W związku z tym wydaje się, że omawiany problem dotyczy niewielkiej tylko liczby niezrealizowanych dotychczas roszczeń, w związku z czym nie ma istotnego wpływu na zwiększenie skali obciążenia państwa z tytułu wypłat rekompensat.

W tych okolicznościach uzależnienie możliwości „zaoszczędzenia" przez Państwo na wypłacie rekompensaty od zdarzenia *de facto* przypadkowego, jakim jest śmierć właściciela nieruchomości i „przejście" jego uprawnienia na spadkobierców, wydaje się działaniem całkowicie arbitralnym. Trudnym do zrozumienia z tego powodu, że jak wskazano wyżej po pierwsze pogląd o niedziedzicznym charakterze uprawnienia nie jest jednolicie przyjmowany w orzecznictwie (por. wskazane wyżej uwagi z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK.11/12 oraz akcentowanie „swoistości sytuacji prawnej" stanowiącej element przechodzący na spadkobierców zabużanina), a po drugie prawo do rekompensaty ma charakter mieszany, w którym równie istotne jak socjalne są także aspekty kompensacyjne. Skoro co do zasady tak właścicielowi nieruchomości zabużańskiej, jak i jego spadkobiercom ustawa przyznaje rekompensatę w wysokości 20 % wartości pozostawionych nieruchomości, to ograniczenie kręgu uprawnionych spadkobierców tylko do tych, którzy posiadają obywatelstwo polskie, prowadzi *de facto* do zmniejszenia ustawowo przyznanej wysokości rekompensaty przysługującej pozostałym spadkobiercom, poniżej owych ustawowo gwarantowanych 20 % wartości nieruchomości. Mogą bowiem oni uzyskać rekompensatę obliczoną wyłącznie z uwzględnieniem ich własnego udziału w spadku, a nie z uwzględnieniem udziału w spadku tego ze spadkobierców, który z uwagi na brak obywatelstwa polskiego nie ma prawa do rekompensaty. Udział w rekompensacie nie objęty przez spadkobiercę nie-obywatela nie przyrasta pozostałym spadkobiercom (por. wyrok Sądu Najwyższego z 3.09.2009 r., sygn. I CSK 25/09 na tle analogicznej regulacji dotyczącej prawa zaliczenia zawartej w art. 2 ust. 2 ustawy z 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego). Wydaje się, że powyższe okoliczności nie pozostają bez znaczenia dla możliwości ocenienia wprowadzonego ograniczenia również przez pryzmat istnienia zakazu arbitralnego przejmowania przez państwo własności osób zmarłych (por. wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 31.01.2001r., sygn. P 4/99, OTK-A 2007/8/96), zwłaszcza zaś w sytuacji, gdy prawo to nie jest wyłącznie kategorią prawa administracyjnego, lecz wykazuje również liczne i istotne elementy o charakterze cywilnym. Tymczasem, co do zasady prawa i obowiązki o charakterze cywilnym przechodzą, zgodnie z art. 922 k.c. na spadkobierców.

W tym kontekście warto również przypomnieć, że w świetle przywołanego wyżej wyroku ETPC w sprawie Broniowski przeciwko Polsce oraz wyroku TK w sprawie o sygn. SK 11/12, prawo do rekompensaty zawiera w sobie także element zadośćuczynienia za to, że państwo polskie przez kilkadziesiąt lat nie uregulowało w należyty sposób realizacji swoich zobowiązań, wynikających z umów republikańskich. Z tego powodu możliwość „zaoszczędzenia" przez państwo z tego jedynie powodu, iż właściciel nieruchomości nie mógł przez kilkadziesiąt lat doczekać się zadośćuczynienia, zaś jego spadkobierca nie nabył prawa do rekompensaty z uwagi na brak obywatelstwa polskiego, należy ocenić negatywnie.

W ocenie Rzecznika nie da się ponadto wykazać związku pomiędzy istniejącym ograniczeniem a pozostałymi wartościami, wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ze wszystkich powyższych powodów, uznać należy, że art. 3 ust. 2 zd. pierwsze w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP, którzy posiadają obywatelstwo polskie i nie pozwala na uzyskanie prawa do rekompensaty przez innych spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP nieposiadających obywatelstwa polskiego, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ w sposób nieproporcjonalny ogranicza wobec tej grupy osób możliwość nabycia prawa majątkowego, jakim jest rekompensata z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami państwa polskiego.

III. naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP

W art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wyrażona została zasada równej ochrony praw majątkowych. W świetle rozważań w punktach poprzedzających nie ulega wątpliwości, że rekompensata pieniężna za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP jest „innym prawem majątkowym" w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Podlega zatem ochronie przewidzianej w tym przepisie. To, że jest to publiczne prawo majątkowe, nie ma wpływu na zakres tej ochrony, bo obejmuje ona wszelkie prawa majątkowe (wyrok TK z 19.12.2002 r., sygn. K 33/02, wyrok TK z 9.12.2014r., sygn. K 46/13, OTK-A 2014/11/117).

Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na

ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od podejmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub tę ochronę ograniczać (zob. np. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU 1999/3/40). Ochrona ta musi być ponadto równa dla wszystkich, a to znaczy, że nie może być różnicowana zależnie od charakteru podmiotu danego prawa (zob. np. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU 2/1999/2/25). Jednocześnie gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest ona bowiem determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Wymienioną gwarancją konstytucyjną objęte są prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy, nawet gdy wynika on ze stosunków innych niż cywilnoprawne (zob. np. wyroki TK z: 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88).

Zasada równej ochrony praw majątkowych jest szczególną postacią ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stosownie do tego przepisu, wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie z licznym i utrwalonym orzecznictwem Trybunału (zob. wyrok TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 60 i orzecznictwo tam powołane) zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest natomiast niejednolite traktowanie przez prawo podmiotów niemających istotnej cechy wspólnej. Jednocześnie z orzecznictwa Trybunału wynika, że na gruncie zasady równości dopuszczalne jest odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Zasada ta nie ma bowiem charakteru absolutnego. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą być jednak przekonująco uargumentowane. Muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu. Wymagają racjonalnego uzasadnienia. Zróżnicowanie musi być ponadto proporcjonalne, to znaczy pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Odstępstwa od zasady równości muszą także być uzasadnione innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi (zob. np. wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).

Trybunał Konstytucyjny zwracał ponadto uwagę, że zróżnicowanie ochrony praw majątkowych stanowi wyłom od zasady wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w zakwestionowanej normie prawnej doszło do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa polskiego, w zakresie możliwości uzyskania rekompensaty za pozostawione przez właściciela mienie, w oparciu o kryterium posiadania obywatelstwa polskiego przez tegoż spadkobiercę.

Dodatkowo nie bez znaczenia jest także fakt, iż także prawo dziedziczenia podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Jak już wyżej wskazano, jakkolwiek samo prawo do rekompensaty nie zostało ukształtowane jako prawo dziedziczne, to jednak nie sposób całkowicie abstrahować od faktu, iż prawo to posiada także i cywilny charakter – stanowi jednak w jakimś sensie kompensację utraconego majątku. Co do zasady zaś, prawa majątkowe o charakterze cywilnym podlegają dziedziczeniu. Oczywiście inne niż własność prawa majątkowe nie muszą być ukształtowane przez ustawodawcę jako prawa dziedziczne, a więc niegasnące w chwili śmierci osoby fizycznej będącej przedmiotem danego prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 4/99). Ustawodawca może również w sposób szczególny określić krąg podmiotów uprawnionych do spadkobrania (jak to przykładowo uczynił w art. 691 k.c. odnoszącym się do prawa najmu lokalu mieszkalnego). Zawsze jednak taka regulacja powinna znajdować racjonalne uzasadnienie. W omawianym wypadku w mojej ocenie brak jest racjonalnego uzasadnienia zróżnicowania przez ustawodawcę sytuacji kategorii podmiotów będących spadkobiercami właściciela pozostawionego poza granicami Polski majątku – w zakresie prawa do rekompensaty, która przecież pełni również (choć nie tylko) funkcję „surogatu" utraconego majątku, który – gdyby nie został utracony na skutek zmiany granic państwa - wchodziłby do masy spadkowej. Wydaje się, że w tym kontekście zakwestionowana norma może być również poddana ocenie przy uwzględnieniu posiłkowo ustanowionej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP równej dla wszystkich ochrony dziedziczenia.

Jak już była o tym mowa powyżej, w pełni uzasadnione jest uzależnienie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Polski od posiadania przez ich właścicieli obywatelstwa polskiego. Wymóg ten nawiązuje bowiem wprost do zobowiązań wyrażonych w umowach republikańskich. W stosunku do samych zabużan rekompensata miała pełnić funkcję „pomocową" – umożliwić obywatelom polskim ponowny start życiowy po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego. Ta argumentacja nie przekłada się jednak na sytuację spadkobierców właścicieli pozostawionych nieruchomości. Jak już bowiem była mowa powyżej, umowy republikańskie w ogóle nie odnosiły się do następców prawnych repatriantów. Nie da się zatem wywieść związku pomiędzy wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego przez spadkobierców właściciela pozostawionego mienia a zobowiązaniami płynącymi z umów republikańskich. Również powojenne ustawodawstwo, które zawierało regulacje dotyczące świadczeń dla repatriantów (w tym prawa zaliczenia) początkowo w ogóle nie odnosiło się

do następców prawnych przesiedleńców. Kolejne regulacje z kolei przyznawały to prawo, w wypadku śmierci zabużanina, wszystkim spadkobiercom, bez zróżnicowania ich sytuacji w zależności od posiadania bądź nie obywatelstwa polskiego. Dopiero ustawa z 2003r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. W uzasadnieniu projektu tej ustawy (Druk sejmowy Sejmu IV kadencji Nr 1778) nie można jednak doszukać się argumentacji przemawiającej za koniecznością wprowadzenia omawianego – a nie funkcjonującego we wcześniejszych ustawach - ograniczenia. Nie wiadomo zatem, jaki dokładnie cel chciał osiągnąć ustawodawca wprowadzając takie ograniczenie.

Wobec powyższego, nie można uznać, że wprowadzone zróżnicowanie sytuacji spadkobierców zabużan w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego pozostaje w bezpośrednim związku z celem ustawy i jest konieczne dla jej realizacji. Z tych samych powodów nie można uznać, aby posiadanie obywatelstwa polskiego przez spadkobiercę zabużanina stanowiło cechę istotną (relewantną) uzasadniającą zróżnicowanie sytuacji prawnej jednakowej kategorii podmiotów, t.j. spadkobierców, w dostępie do rekompensaty. Warto w tym miejscu wskazać również na wyrok ETPC w sprawie Stec przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (wyrok z dnia 12.04.2006r., skargi nr:65731/01 i 65900/01 § 53), w którym zwrócono uwagę, że Konwencja nie nakłada co do zasady na państwa - strony obowiązku ustanowienia określonego prawa majątkowego ani jego wysokości, jeżeli jednak państwa się na to zdecydują, powinny je kształtować w zgodzie z art. 14 EKPC. Tymczasem zróżnicowanie podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną – będących spadkobiercami zabużanina, w oparciu o kryterium nierelewantne – posiadanie polskiego obywatelstwa – ma charakter dyskryminujący cudzoziemców.

Podkreślenia wymaga przy tym, że Trybunał Konstytucyjny dostrzegał potrzebę dynamicznego ujmowania powinności kompensacyjnych w miarę upływu czasu (wyrok TK w sprawie o sygn. K 2/04). Obecnie zaś, (co obszernie zostało zreferowane powyżej) pierwotny, socjalny cel regulacji utracił na znaczeniu, zaś na pierwszy plan wysunęła się kompensacyjna, odszkodowawcza funkcja rekompensaty. Trudno wszak wyobrazić sobie obecnie, aby przyznana rekompensata mogła jeszcze wobec kogokolwiek spełniać cel w postaci pomocy na osiedlenie się w nowych granicach Rzeczypospolitej. Przez samych uprawnionych jest ona postrzegana jako rodzaj rekompensaty za utracony majątek. Przy takim jej rozumieniu nie można wskazać na istnienie związku pomiędzy wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego przez spadkobierców właściciela mienia a realizacją celu, dla jakiego świadczenie w postaci rekompensaty pieniężnej za utracone mienie zostało określone w ustawie o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Fakt posiadania obywatelstwa polskiego nie ma bowiem żadnego wpływu na charakter tego świadczenia –

tak jak jest ono obecnie postrzegane. Przy obecnej łatwości przemieszczania się pomiędzy różnymi krajami, zwłaszcza zaś dla obywateli Unii Europejskiej w jej obrębie, posiadanie obywatelstwa w bardzo niewielkim stopniu determinuje miejsce „osiedlenia się", nie jest też głównym wyznacznikiem posiadania więzi z krajem obywatelstwa. Stąd też ani dla spadkobierców właściciela posiadającego obywatelstwo polskie, jak i dla tych, którzy takiego obywatelstwa nie posiadają, z całą pewnością rekompensata pieniężna nie stanowi „wsparcia materialnego" na osiedlenie się, czy też szerzej – na wzmocnienie ich więzi z Polską poprzez takie osiedlenie się - lecz jednakowo kompensuje fakt utraty możliwości odziedziczenia po spadkodawcy majątku, jaki ten ostatni utracił w związku ze zmianą granic. Okoliczność ta powoduje ponadto, jak się wydaje, że pomimo, iż ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nadal przewiduje możliwość realizacji prawa do rekompensaty w formie zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami RP na poczet ceny sprzedaży nieruchomości bądź opłat z tytułu użytkowania wieczystego, to jednak realizacja prawa w tej właśnie formie należy obecnie do rzadkości i zdecydowana większość spraw kończy się przyznaniem świadczenia pieniężnego.

Wprowadzone zróżnicowanie ochrony podmiotów podobnych, to znaczy charakteryzujących się tą samą cechą istotną – spadkobierców osoby, która pozostawiła nieruchomość poza obecnymi granicami państwa – ma charakter nieproporcjonalny. Nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Nie znajduje ponadto żadnego uzasadnienia w konieczności ochrony innych konstytucyjnych wartości. Jak wskazano powyżej, w punkcie II, wprowadzone ograniczenie może być co najwyżej rozpatrywane w kontekście ochrony finansów publicznych. Rekompensata, w części w jakiej przypadałaby na udział spadkowy spadkobiercy niebędącego obywatelem polskim, nie powiększa bowiem udziałów pozostałych spadkobierców, a więc określona część kwoty składającej się na 20 % wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami „przepada" na rzecz państwa, czy też ściślej, nie wychodzi z jego majątku. Ten argument nie wydaje się jednak wystarczający dla wprowadzenia kwestionowanego ograniczenia. Po pierwsze, nie wiadomo, z jakich dokładnie powodów Skarb Państwa miałby „oszczędzić" akurat kosztem tych spadkobierców, którzy nie legitymują się polskim obywatelstwem, zwłaszcza zaś przy uwzględnieniu okoliczności, że gdyby rekompensata została przyznana już wcześniej spadkodawcy, wchodziłaby na zasadach ogólnych do masy spadkowej i byłaby dziedziczona także przez tego spadkobiercę. Po drugie, trudno znaleźć usprawiedliwienie dla ochrony finansów państwa w sytuacji mającej swe źródło także i w kilkudziesięcioletnich zaniedbaniach właściwego uregulowania kwestii rekompensat przez to państwo, czego konsekwencją było m.in. to, że właściciel nieruchomości nie zdołał zrealizować swojego uprawnienia przed śmiercią.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, w mojej ocenie zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 64 ust. 2 Konstytucji poprzez wprowadzenie nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa polskiego, w zakresie możliwości uzyskania rekompensaty za pozostawione przez właściciela mienie, w oparciu o kryterium posiadania obywatelstwa polskiego przez tegoż spadkobiercę.

Ze wszystkich przywołanych powyżej powodów, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki: 7 odpisów pisma