



Warszawa, dnia 21 marca 2017 r.

**PK VIII TK 13.2017**

**SK 1/17**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpł. dnia	22. 03. 2017
L.dz. ....	L.zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną J T. o stwierdzenie, że art. 3 ust. 2 i 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 2016 r., poz. 2042 ze zm.), w zakresie, w jakim przepisy te 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 takich nieruchomości, nieposiadających obywatelstwa polskiego są niezgodne z:

- 1) art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) art. 31 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji,
- 4) art. 2 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 2042 ze zm.), w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie: „jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2”, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1, art. 32 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

### Uzasadnienie

W skardze konstytucyjnej J. T. zakwestionował konstytucyjność art. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej ustawą o realizacji prawa do rekompensaty, w zakresie opisanym w *petitum* tej skargi.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Wojewoda , decyzją z dnia lutego 2010 r., potwierdził prawo A. S., T. S., H. T., B. T. i A. T. do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez ich poprzedników prawnych nieruchomości poza obecnymi granicami

Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 1 decyzji), określił wartość tejże nieruchomości, zwaloryzowaną na dzień wydania decyzji (pkt 2), ustalił wysokość rekompensaty (pkt 3) oraz określił jej wysokość przypadającą dla każdej z tych osób (pkt 4).

W punkcie 5 tej decyzji Wojewoda odmówił natomiast potwierdzenia prawa J T. do rekompensaty (z tytułu dziedziczenia 1/8 części spadku po J T.), z uwagi na to, że Skarżący nie posiada polskiego obywatelstwa.

W decyzji tej Wojewoda stwierdził ponadto, że oświadczenie o wskazaniu, iż udział Skarżącego w prawie do rekompensaty przysługuje Jego bratu – H T., nie ma „mocy prawnej i nie wywołuje skutków prawnych, ponieważ oświadczenie o wskazaniu strona może złożyć tylko osobiście, a ponadto J T. nie posiada polskiego obywatelstwa i w związku z tym nie spełnia zasadniczej przesłanki warunkującej uzyskanie rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.” (str. 5 decyzji).

Z ustaleń organu wynika, że A S., A S., A S. i J T. w dniu 1 września 1939 r. byli współwłaścicielami nieruchomości położonej w L przy ul. . W tym dniu osoby te zamieszkiwały na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadały obywatelstwo polskie. Kresy Wschodnie osoby te opuściły na mocy układu, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.

Decyzją z dnia września 2010 r. Minister Skarbu Państwa utrzymał w mocy decyzję Wojewody z dnia lutego 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt , stwierdził nieważność decyzji Ministra Skarbu Państwa z dnia września 2010 r. w części, w jakiej utrzymuje ona w mocy decyzję Wojewody z dnia lutego 2010 r. w punktach 1 do 4, oraz że w tej części decyzja ta nie podlega wykonaniu (*w tym*

zakresie decyzja nie została zaskarżona – przypis własny), w pozostałej części zaś – skargę oddalił.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia listopada 2014 r., sygn. akt , oddalił skargę kasacyjną H T. i J T. od wyroku sądu pierwszej instancji (skargą kasacyjną zakwestionowany był wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w części oddalającej skargę na pkt 5 decyzji Wojewody ).

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż ograniczenie prawa do rekompensaty do osób legitymujących się obywatelstwem polskim jest konsekwencją charakteru tego prawa, które jest uwarunkowane historycznie. Celem ustawy o rekompensacie jest wywiązanie się przez państwo z tzw. umów republikańskich i zapewnienie repatriantom możliwości zagospodarowania się.

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko, wyrażane w dotychczasowym orzecznictwie NSA, że prawo do rekompensaty, jako prawo publicznoprawne, nie wchodzi w skład spadku. Tytuł prawny spadkobiercy właściciela nieruchomości pozostawionej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej jest wprawdzie warunkiem koniecznym do ubiegania się o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie, źródłem tego uprawnienia nie jest jednak fakt spadkobrania. Prawo do rekompensaty powstaje bowiem z mocy ustawy o rekompensacie.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, warunkiem niezbędnym dla wskazania przez spadkobiercę innego spadkobiercy, któremu przysługuje prawo do rekompensaty, jest spełnienie wymagania określonego w art. 2 pkt 2 tej ustawy, tj. posiadanie obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że dla skutecznego wskazania innego spadkobiercy jako osoby, której przysługuje prawo do rekompensaty, konieczne jest, aby spadkobierca wskazujący również był osobą uprawnioną do rekompensaty, a zatem musi on także spełniać wymóg legitymowania się polskim obywatelstwem. Skarżący nie posiada polskiego

obywatelstwa, zatem nie zostało spełnione wymaganie, określone w art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.

Zdaniem Skarżącego, stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku, jaki zapadł w Jego sprawie, że prawo do rekompensaty nie wchodzi w skład spadku, jest nieprawidłowe i nie znajduje uzasadnienia w dotychczasowym orzecznictwie. Na poparcie tej tezy Skarżący wskazał wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 2/04, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż prawo zaliczania jako publiczne prawo majątkowe podlega ochronie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, oraz przepis art. 4 ustawy o podatku od spadków i darowizn, zgodnie z którym zwolnione od podatku jest nabycie w drodze spadku prawa do rekompensaty w rozumieniu ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.

W ocenie Skarżącego, przepisy art. 3 ust. 2 i art. 2 pkt 2 ustawy o rekompensacie są niezgodne z art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji z tego powodu, że, wprowadzając wymaganie posiadania przez spadkobiercę obywatelstwa polskiego, zmieniają zasady dziedziczenia, określone w Kodeksie cywilnym. Skarżący legitymuje się postanowieniem o nabyciu spadku, nie może jednak uzyskać prawa do rekompensaty ani też wskazać innego spadkobiercy, jako uprawnionego do rekompensaty, co w rezultacie, zdaniem J T., oznacza, że zakwestionowane przepisy prowadzą do wyłączenia spadkobierców z prawa do rekompensaty bez przyznania słusznego odszkodowania.

Niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, zdaniem Skarżącego, polega na zróżnicowaniu sytuacji prawnej spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości zabużańskich (cecha relewantna) na podstawie kryterium posiadania obywatelstwa polskiego, które nie znajduje uzasadnienia w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, Skarżący wskazał, że przepis art. 136 ust. 3

ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ogranicza osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Zdaniem Skarżącego, ingerencja w prawo własności i prawo dziedziczenia, przewidziana w zaskarżonych przepisach, nie spełnia wymagań zasady proporcjonalności, gdyż nie znajduje „uzasadnienia ani w zapewnieniu bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ani wolności praw innych osób. Jednocześnie wprowadzone ograniczenia naruszają istotę prawa własności, a przede wszystkim przewidzianego Konstytucją uprawnienia do dziedziczenia” (str. 25 skargi konstytucyjnej).

Skarżący wskazał, że źródłem prawa do rekompensaty są umowy republikańskie. Umowy te, jak i początkowe regulacje ustawowe dotyczące mienia zabużańskiego, nie dotyczyły spadkobierców repatriantów. Prawo do rekompensaty, w postaci prawa zaliczania, zostało przyznane spadkobiercom dopiero ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ustawa ta nie wprowadziła jednak wymagania posiadania przez spadkobiercę obywatelstwa polskiego. Wymagania takiego nie przewidywał także art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Warunek posiadania polskiego obywatelstwa wprowadzony został dopiero ustawą z dnia 12 grudnia 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, a następnie został utrzymany w ustawie o realizacji prawa do rekompensaty.

Skarżący, odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 11/12, wskazał, że prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie miało w założeniu charakter socjalno-odszkodowawczy. Obecnie, z uwagi na upływ czasu, argument o wyłącznie socjalnym charakterze tego prawa utracił na znaczeniu. W odczuciu osób ubiegających się o to świadczenie jest ono

postrzegane jako odszkodowanie, należne poprzednikom prawnym za utracony majątek.

Zdaniem Skarżącego, zakwestionowane przepisy są niezgodne także z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a to z tego powodu, że wykluczają z kręgu uprawnionych do rekompensaty spadkobierców, którzy nie posiadają polskiego obywatelstwa.

Art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty jest ponadto niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa. Z brzmienia art. 3 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 2 oraz art. 4 tej ustawy, w ocenie Skarżącego, nie wynika bowiem wprost, «czy osoby fizyczne – spadkobiercy dawnego właściciela (nieposiadający obywatelstwa polskiego oraz nieubiegający się o przyznanie rekompensaty) mogą dokonać „wskazania”, o którym mowa w przepisie art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej innych spadkobierców (posiadających obywatelstwo polskie), jako osób uprawnionych do rekompensaty za ich odziedziczony udział spadkowy, tak jak to miało miejsc w sprawie zakończonej w przedłożonym wyroku NSA z dnia 6 listopada 2014 r., sygn. I OSK 2201/14» (str. 29 skargi konstytucyjnej).

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej J T. poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zakwestionowanych przepisów.

Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie [*vide* - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 3, poz. 35; z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 3, poz. 51; z dnia 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU(A) z 2010 r. Nr 8, poz. 94].

Przepis art. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty stanowi:

„Art. 2. Prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi:

1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów:

a) art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. poz. 580) lub

b) art. 24 Kodeksu Postępowania Cywilnego (Dz. U. z 1932 r. poz. 934),  
lub

c) § 3-10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu co do § 2 ust. 3-5, z Ministrem Spraw Wojskowych co do §§ 20, 21, 22, 24 ust. 3, § 49 ust. 1 i 2, § 55 i § 56 oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych co do § 18 ust. 1 i 2, § 51 i § 55, o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. poz. 489)

- oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić;

2) posiada obywatelstwo polskie.”.

Przepis ten określa więc krąg byłych właścicieli mienia zabużańskiego uprawnionych do rekompensaty.

Warunkiem koniecznym dla uzyskania przez byłego właściciela rekompensaty, kwestionowanym przez Skarżącego, jest posiadanie przez niego obywatelstwa polskiego w dacie składania wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty, przypadającej do dnia 31 grudnia 2008 r. (art. 2 pkt 2 w zw. z art. 5 ust. 1 i z art. 6 ust. 1 pkt 2 tej ustawy).

Z kolei, art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty ma następującą treść:



„Art. 3. 2. W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej.”.

Krąg spadkobierców byłego właściciela mienia zabużańskiego uprawnionych do rekompensaty, wobec zawartego w tym przepisie odesłania do art. 2 pkt 2 tej ustawy, ograniczony więc również został przez ustawodawcę do spadkobierców posiadających obywatelstwo polskie. Spadkobiercy ci mogą także wskazać spośród siebie osoby, którym przysługuje prawo do rekompensaty (art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o realizacji prawa do rekompensaty). Wskazanie takie, zgodnie z art. 3 ust. 2 zdanie drugie tej ustawy, powinno nastąpić w szczególnej formie albo w polskiej placówce konsularnej.

Z uwagi na to, że niniejsze postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną, należy w tym miejscu zauważyć, że, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację, a mianowicie, „prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być one podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. (...) skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę

skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (por. postanowienia TK z dnia: 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77; 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145). Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga sięgnięcia do sporu, na tle którego zapadło orzeczenie, i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. SK 25/03, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 7, poz. 83].

Jak wynika z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, istota problemu w sprawie J . T. sprowadzała się do oceny, czy J

T. - spadkobierca byłego właściciela mienia zabużańskiego, nieposiadający obywatelstwa polskiego, wobec zawartego w art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty sformułowania „jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2”, jest uprawniony do uzyskania rekompensaty i, w rezultacie, czy może on skutecznie wskazać innego spadkobiercę, legitymującego się polskim obywatelstwem, jako osobę uprawnioną do rekompensaty.

Przedmiotu postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie stanowił natomiast problem, czy spadkodawczyni, od której Skarżący wywodzi swoje uprawnienie, spełniała, w dacie składania wniosku, wymaganie posiadania obywatelstwa polskiego, o którym mowa w art. 2 pkt 2 tej ustawy, skoro o potwierdzenie prawa do rekompensaty ubiegali się Jej spadkobiercy.

Art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, uzależniający uzyskanie owej rekompensaty przez byłego właściciela nieruchomości zabużańskiej od spełnienia przez niego przesłanki w postaci posiadania obywatelstwa polskiego, nie stanowił więc podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy Skarżącego.

Podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia tej sprawy w żadnej mierze nie stanowił też przepis art. 3 ust. 2 zdanie drugie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.

W toku postępowania sądowego problem niedochowania przez Skarżącego wymagań formalnych dla wskazania innego spadkobiercy, o których mowa w art. 3 ust. 2 zdanie drugie tej ustawy, był wprowadzie przez Sąd rozważany, niemniej jednak skarga kasacyjna J T. nie została przez Naczelną Sąd Administracyjny oddalona z powodu wadliwości owego wskazania (która, *nb.*, mogłaby zresztą zostać usunięta na podstawie art. 6 ust. 6 omawianej ustawy), lecz z uwagi na to, że Skarżący nie był obywatelem polskim.

Zatem, skoro sam art. 2 ust. 2 oraz art. 3 ust. 2 zdanie drugie ustawy o realizacji prawa od rekompensaty nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy Skarżącego, w związku z którym wniesiona została skarga konstytucyjna, to w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Przedmiot kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną J T. może zatem stanowić jedynie art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.

Doprecyzowania wymaga jednak zakres kontroli art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o realizacji prawa do rekompensaty w trybie skargi konstytucyjnej J T.

Przepis ten Skarżący poddał kontroli w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości, pozostawionych poza obecnymi granicami RP, posiadających obywatelstwo polskie i nie pozwala na uzyskanie prawa do

rekompensaty przez spadkobierców właściciela mienia zabużańskiego, nieposiadających obywatelstwa polskiego.

Art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, poprzez odwołanie do art. 2 pkt 2 tej ustawy, wprowadza warunek uzyskania przez spadkobiercę byłego właściciela nieruchomości zabużańskiej prawa do rekompensaty – posiadanie obywatelstwa polskiego.

W tym miejscu należy odnotować, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że prawo do rekompensaty nie jest prawem dziedzicznym.

Prawo to jest bowiem 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 (*vide*: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK 2201/14, z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OSK 606/11, z dnia 21 maja 2013 r. sygn. akt I OSK 1856/12, z dnia 24 maja 2013 r. sygn. akt I OSK 1355/12 i z dnia 14 grudnia 2013 r. sygn. akt I 1210/12)” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 1020/13, system informatyczny Lex nr 1590974).

Z tego względu, jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku w sprawie Skarżącego, legitymowanie się przez spadkobiercę byłego właściciela mienia zabużańskiego postanowieniem sądu o stwierdzeniu nabycia spadku nie dowodzi posiadania przez tego spadkobiercę prawa do rekompensaty mienia zabużańskiego. Prawo do tego świadczenia przyznane bowiem zostaje dopiero na mocy konstytutywnej decyzji administracyjnej wojewody. W rezultacie, w świetle przepisów ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, konieczne jest, aby spadkobiercy wskazujący, dla dokonania skutecznego przysporzenia na rzecz innego spadkobiercy, sami byli najpierw uprawnionymi do otrzymania wartości majątkowej, którą będą rozporządzać.

Przyjąć zatem należy, iż z art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o realizacji prawa do rekompensaty wynika, co właśnie kwestionuje Skarżący, że przesłanka w postaci posiadania obywatelstwa polskiego musi być spełniona przez każdego spadkobiercę byłego właściciela mienia zabużańskiego, również dla skutecznego wskazania przez niego innego spadkobiercy jako uprawnionego do uzyskania jego udziału w rekompensacie. Zatem, z przepisu tego *a contrario* wynika, że spadkobierca, który nie jest obywatelem polskim, nie jest uprawniony do rekompensaty i, w konsekwencji, nie może też skutecznie wskazać innego spadkobiercy jako uprawnionego do uzyskania jego udziału w prawie do tego świadczenia.

Nie ma zatem potrzeby określania zakresu zaskarżenia art. 3 ust. 2 tej ustawy w sposób dwojaki, sformułowany przez Skarżącego, tj. „w zakresie w jakim ogranicza możliwość uzyskania prawa (...) i nie pozwala na uzyskanie prawa (...)”, oraz uszczegółowienia zakresu poszczególnych wzorców konstytucyjnych, z którymi przepis ten, w ocenie Skarżącego, pozostaje w sprzeczności, skoro chodzi w tym przepisie ustawowym o prawo, które przysługuje wyłącznie spadkobiercom spełniającym przesłankę posiadania polskiego obywatelstwa, którą to przesłankę w aspekcie podstaw kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej, w istocie, J T. kwestionuje.

W niniejszym postępowaniu art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o realizacji prawa do rekompensaty powinien być zatem przedmiotem kontroli w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie: „jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2”.

Wśród zarzutów skierowanych do art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa o rekompensaty Skarżący sformułował zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

Niezgodność kwestionowanego przepisu z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zdaniem J T., polega na tym, że przepis ten uzależnia uzyskanie rekompensaty przez spadkobiercę właściciela nieruchomości zabużańskiej od posiadania obywatelstwa polskiego.

Uzasadniając ten zarzut, Skarżący przywołał więc jedynie zakwestionowaną treść art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, nie przedstawił natomiast uzasadnienia, w czym upatruje naruszenia tej zasady konstytucyjnej przez zaskarżone rozwiązanie.

W tym zakresie zatem skarga konstytucyjna J T. nie spełnia wymagań art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanego przepisu z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, podlega więc umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z kolei, sprzeczność art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z zasadą określoności przepisów, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, w ocenie Skarżącego, wyraża się w tym, że z brzmienia tego przepisu nie wynika, czy spadkobierca, nieposiadający obywatelstwa polskiego i nieubiegający się o rekompensatę, może skutecznie dokonać wskazania innego spadkobiercy jako uprawnionego do rekompensaty, czy też nie może dokonać takiego wskazania.

Zdaniem Skarżącego, dopuszczalna jest bowiem odmienna wykładnia tego przepisu, niż zastosowana przez sądy w Jego sprawie, a mianowicie, że wymaganie posiadania polskiego obywatelstwa dotyczy wyłącznie spadkobiercy wskazanego przez innego spadkobiercę, a nie spadkobiercy wskazującego innego spadkobiercę byłego właściciela mienia zabużańskiego.

Uzasadniając ten zarzut, J T. omówił treść zasady poprawnej legislacji oraz zasady określoności przepisów prawa, odwołując się przy tym do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz literatury przedmiotu. Skarżący nie przedstawił jednak argumentacji, na czym, w Jego ocenie, polega naruszenie zasady określoności przepisów prawa przez art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.

Wskazywana przez Skarżącego możliwość dokonania wykładni art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o realizacji prawa do rekompensaty odmiennej niż przyjęta przez sądy orzekające w Jego sprawie nie może stanowić wystarczającego argumentu dla uznania, że przepis ten jest niejasny i przez to narusza zasadę określoności przepisów prawa. Podkreślić bowiem należy, iż, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, sama nieostrość czy też niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego. Dlatego też nie każda, „ale jedynie kwalifikowana - tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni - nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2014 r., sygn. Ts 242/12, OTK ZU(B) z 2014 r. Nr 3, poz. 199].

Zatem, w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji) przez art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, skarga konstytucyjna J T. również nie spełnia wymagań określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Z tego względu, postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanego przepisu z zasadą określoności przepisów, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, również podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W rezultacie uznać należy, iż adekwatne wzorce kontroli art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty w zakresie, w jakim przepis ten zawiera sformułowanie: „jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2”, mogą stanowić art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1, art. 32 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do tych zarzutów, należy na wstępie zauważyć, że art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. «Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos i mortis causa*. Wyliczenie w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia zmierza do podkreślenia szerokiego zakresu gwarantowanego przez ten przepis prawa konstytucyjnego - przez wymienienie tych jego elementów, które zdaniem twórców Konstytucji zasługują na uwydatnienie. Oparte na tym przepisie konstytucyjne prawo podmiotowe należy do tych, których realizacja zakłada obowiązywanie regulacji ustawowej, dotyczącej nie tylko jego ewentualnych ograniczeń (o czym mówi odnoszący się do ogółu praw i wolności art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz dotyczący własności art. 64 ust. 3 Konstytucji), ale także - a nawet przede wszystkim - jego treści. Zestawienie art. 64 ust. 1 i 2 z jednej strony i art. 21 ust. 1 z drugiej strony uzasadnia wniosek, że Konstytucja wyłącza możliwość pozbawienia własności, będącej najpełniejszym z praw majątkowych, cechy dziedziczności. Natomiast inne niż własność prawa majątkowe mogą, ale nie muszą, być ukształtowane jako prawa dziedziczne, a więc niegasnące w chwili śmierci osoby fizycznej będącej podmiotem danego prawa. (...) Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika również adresowany do ustawodawcy zakaz pozbawiania jakiejś kategorii osób zdolności dziedziczenia, czyli możliwości nabycia własności i innych praw majątkowych po śmierci osoby, której przysługiwały one za życia. Jednakże



należy podkreślić, że przepis ten gwarantuje tylko prawo dziedziczenia pojmowane abstrakcyjnie, a nie odniesione do dziedziczenia po konkretnej osobie fizycznej. Przepis ten zapewnia zatem każdemu samą możliwość stania się następcą prawnym osoby zmarłej, ale nie przesądza o porządku dziedziczenia po konkretnej osobie i nie gwarantuje nikomu uzyskania praw majątkowych w drodze dziedziczenia po określonym spadkodawcy. Przeciwnie założenie byłoby sprzeczne z należącym do treści prawa własności uprawnieniem do rozporządzania jej przedmiotem, które to uprawnienie korzysta z pierwszeństwa przed realizacją roszczeń osób niepowołanych przez spadkodawcę do dziedziczenia. Ponadto jest oczywiste, że ochroną konstytucyjną objęte są prawa osób, które uzyskały status spadkobiercy po śmierci określonej osoby. Konstytucja chroni prawa nabyte w drodze dziedziczenia, nie przesądzając jednak, kto w konkretnej sytuacji prawa te nabywa» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 19/07, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 8, poz. 94].

Podkreślić też należy, iż, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „nie podlega dyskusji, że konstytucyjne prawo dziedziczenia obejmuje prawa majątkowe o charakterze cywilnoprawnym. Ewentualne wątpliwości mogą natomiast dotyczyć praw majątkowych o charakterze publicznoprawnym. Z jednej strony tekst Konstytucji nie stwarza podstaw do tego, aby prawo do dziedziczenia odnosić wyłącznie do praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Z drugiej strony przepisy konstytucyjne nie uzasadniają poglądu, że mechanizm dziedziczenia musi obejmować wszystkie bez wyjątku prawa i obowiązki publicznoprawne o charakterze majątkowym. Mechanizm ten musi uwzględniać specyfikę praw i obowiązków publicznoprawnych w poszczególnych sferach życia. Ustawodawca ma pewną swobodę przy określaniu zakresu praw i obowiązków publicznoprawnych, które przechodzą na spadkobierców. Jeżeli jednak ustawodawca wprowadza mechanizmy zapewniające przejście na spadkobierców określonego rodzaju

praw i obowiązków publicznoprawnych spadkodawcy, to nie może on kształtować zakresu przedmiotowego tych regulacji w sposób arbitralny, ale musi uwzględnić nakaz równej ochrony praw majątkowych i prawa dziedziczenia, zapewniając podobne traktowanie sytuacji podobnych” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2007 r., sygn. P 20/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 6, poz. 52].

Równa dla wszystkich ochrona własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, o jakiej mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nawiązująca do wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, oznacza, że ochrona przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty, oraz iż ochrona tych praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów.

Z kolei, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wymaga, aby wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które powinny mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r., sygn. K 30/05, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 9, poz. 119].

Przechodząc do oceny zakwestionowanego rozwiązania na wstępie przypomnieć należy, iż ustawa o realizacji prawa do rekompensaty jest kolejną, z wielu regulacji, których celem była kompensata mienia pozostawionego przez obywateli polskich poza obecnymi granicami Polski, w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.

Podstawą tych regulacji były tzw. umowy republikańskie, które „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. Umowy republikańskie nie ustanowiły 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” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU(A) z 2002 r. Nr 7, poz. 97].

Umowy republikańskie zawarte były «przez organ władzy wykonawczej (PKWN) i bliższe w swej istocie naturze umów międzyrządowych niż umów międzypaństwowych wymagających formalnej i prawnie uregulowanej ratyfikacji) (...) Umowy te bowiem zostały zawarte nie przez Rzeczpospolitą Polską z ZSRR, lecz przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z radami komisarzy ludowych (rządami) Białoruskiej SRR, Ukraińskiej SRR i Litewskiej SRR, które - w myśl dodanego w dniu 1 lutego 1944 r. art. 18a Konstytucji ZSRR z 1936 r. - dysponowały kompetencją zawierania „porozumień” z państwami obcymi. Prawo zawierania i ratyfikowania umów międzypaństwowych służyło odpowiednio naczelnym organom administracji i organom władzy ZSRR, nie zaś - organom republik związkowych (por. S. Gebethner, Układy republikańskie nie musiały być ratyfikowane, „Rzeczpospolita” nr 32, z 7-8 lutego 2004 r., s. C 3). W umowach tych, zawartych w warunkach historycznych cechujących się faktyczną i daleko posuniętą nierównością stron (podmiotów) zawierających te umowy - z wyraźną niekorzyścią dla strony polskiej, a także dyskusyjną legitymizacją samego PKWN - organ ten powziął publiczne zobowiązanie, że straty w mieniu nieruchomym, poniesione przez obywateli polskich przemieszczających się lub

przemieszczanych z terytoriów Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR, zostaną skompensowane przez państwo polskie tym obywatelom polskim, którzy znajdą się na terytorium Polski (w jej obecnych granicach). Realizacja przyrzeczeń zawartych w umowach republikańskich wymagała podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych i administracyjnych o charakterze wewnątrz krajowym» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU(A) z 2004 r. Nr 11, poz. 117].

Wynikające z umów republikańskich zobowiązanie do kompensaty mienia zabużańskiego było realizowane przez polskiego prawodawcę w kolejnych aktach prawnych poprzez przyznanie repatriantom prawa do zaliczenia wartości pozostawionego przez nich mienia nieruchomego poza obecnymi granicami Polski na poczet ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Przedostatnim z tych aktów była ustawa z dnia 12 grudnia 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 ze zm.), zwana dalej ustawą o zaliczaniu.

Przepis art. 2 ust. 2 tej ustawy prawo zaliczania przyznał również spadkobiercom byłych właścicieli mienia zabużańskiego, którzy posiadają obywatelstwo polskie, oraz prawo do wskazania spośród siebie spadkobierców, którym prawo to przysługuje.

Przepis ten miał następujące brzmienie:

„W razie śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, prawo do zaliczenia wartości nieruchomości przysługuje łącznie wszystkim jego spadkobiercom, jeżeli posiadają oni obywatelstwo polskie (...) albo jednemu z nich wskazanemu przez pozostałych spadkobierców. Wskazanie osoby

uprawnionej następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem notarialnie poświadczonym.”.

Ustawa o zaliczaniu została zastąpiona ustawą o realizacji prawa do rekompensaty.

Ta ustawa, z kolei, wprowadziła alternatywną dla prawa zaliczania pieniężną formę rekompensaty mienia zabużańskiego w postaci świadczenia pieniężnego, wypłacanego ze środków Funduszu Rekompensacyjnego (art. 13 tej ustawy).

Ustawa ta utrzymała natomiast dotychczasową regułę, że rekompensatę mienia zabużańskiego mogą uzyskać właściciele oraz ich spadkobiercy, będący obywatelami polskimi.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż, wbrew twierdzeniom Skarżącego, posiadanie obywatelstwa polskiego przez byłych właścicieli mienia zabużańskiego oraz ich spadkobierców przez cały dotychczasowy okres było jednym z warunków uzyskania kompensaty tego mienia.

Przesłanka ta, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, została wprawdzie wprost zapisana dopiero w art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o zaliczaniu, «a następnie - w identycznej redakcji - w art. 2 pkt 1 zaskarżonej ustawy; przesłanka ta nie występowała wprost m.in. w dekrete z 6 grudnia 1946 r. i 10 grudnia 1952 r. oraz ustawach z: 28 maja 1957 r., 29 kwietnia 1985 r., 21 sierpnia 1997 r. i 4 września 1997 r., w których jako uprawnionych wskazywano „osoby fizyczne” (w tej ostatniej ustawie – „użytkowników wieczystych”); należy jednak przyjąć, że obowiązywała przez cały badany okres, wynikając pośrednio z innych przepisów wskazanych ustaw (np. art. 14 dekretu z 1946 r., art. 6 ust. 1 dekretu z 18 kwietnia 1955 r. i art. 39 ust. 3 i 3a ustawy z 14 lipca 1961 r.), regulacji ograniczających możliwość nabywania nieruchomości przez cudzoziemców (por. ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz. U. Nr 31, poz. 178, ze zm., obowiązująca do 11 maja

1996 r.) oraz utrwalonej praktyki organów władzy rozpatrujących wnioski o prawo zaliczenia» [OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 9, poz. 107].

W tym miejscu odnotować należy, iż Trybunał Konstytucyjny, w swym dotychczasowym orzecznictwie, omawiał charakter prawa zaliczania oraz prawa do rekompensaty.

W wyroku z dnia z dnia 19 grudnia 2002 r. sygn. K 33/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż prawo zaliczania ma szczególny charakter jako samodzielne prawo majątkowe i stanowi ono „swoisty surogat prawa własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, tym samym należy uznać, że korzysta ono z konstytucyjnie gwarantowanej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, trafne jest stanowisko, iż prawo zaliczania jest szczególnym prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym. Nie jest to prawo własności, jednak nie może być ono również sprowadzone do kategorii prawa potencjalnego w znaczeniu ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Pomimo że wykonanie prawa zależy od aktywności samego uprawnionego nie byłby uzasadniony wniosek, że prawo to nie istnieje do momentu jego realizacji, związanej z wygraniem przetargu, w którym uprawniony może odliczyć wartość majątku pozostawionego od wartości nabytej nieruchomości bądź opłat z tytułu użytkowania wieczystego” (*op. cit.*).

Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny wyraził również w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, wskazując, iż prawo zaliczania ma charakter publicznoprawny i stanowi, „w pewnym zakresie swoisty surogat prawa własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty. Ma przy tym wyraźnie pomocowy, socjalny aspekt w odniesieniu do osób, którym zostało przypisane. Nie jest to zatem prawo równorzędne prawu własności, ale też nie może być ono sprowadzone li tylko do kategorii prawa potencjalnego w znaczeniu ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Publicznoprawny

charakter prawa zaliczenia polega przede wszystkim na tym, że rodzi ono roszczenia jedynie w relacjach z odpowiednimi organami władzy państwowej i instytucjami państwa” (*op. cit.*).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, również prawo do rekompensaty jest publicznoprawnym prawem majątkowym (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 11/12, *op. cit.*).

W powołanym wyżej wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego była również ocena przesłanki uzyskania rekompensaty za utracone mienie zabużańskie w postaci prawa zaliczania – posiadania obywatelstwa polskiego.

W wyroku w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu jedynie w zakresie, w jakim zawiera zwrot „i zamieszkują na stałe na terenie Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz nie jest niezgodny z art. 21 i art. 52 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie doszukał się natomiast niezgodności ze wskazanymi wzorcami ustawowego warunku uzyskania prawa zaliczania - posiadanie przez byłych właścicieli (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o zaliczaniu) oraz ich spadkobierców (art. 2 ust. 2 tej ustawy) obywatelstwa polskiego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że umowy republikańskie zawierały „bezwzględny wymóg posiadania we wrześniu 1939 r. obywatelstwa polskiego (narodowości polskiej lub żydowskiej) oraz wymóg przemieszczenia się tychże obywateli polskich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych, powojennych granicach z zamiarem stałego zamieszkania. *Ratio legis* unormowań służących uzyskaniu kompensacji za utracone mienie nieruchome pozostawało w nierozzerwalnym związku ze spełnieniem obu tych warunków i to kumulatywnie. Uzasadnieniem tak pomyślanej kompensacji było bowiem umożliwienie obywatelom polskim (i ich rodzinom) rozpoczęcia w miarę

normalnego bytowania, w ślad za manifestowanym przywiązaniem do obywatelstwa polskiego (tj. polskiej przynależności państwowej), wyrażającym się wolą przemieszczenia się na terytorium państwa polskiego w jego powojennych (i obecnych) granicach lub, co najmniej, wyrażeniem na to zgody. Pośrednim potwierdzeniem tak pomyślanej kompensacji były postanowienia umów republikańskich gwarantujące osobom przemieszczanym (repatriowanym) możliwość zabrania z sobą narzędzi i przedmiotów służących wykonywaniu działalności zawodowej (i to mimo wysoce restryktywnego podejścia do przemieszczeń mienia ruchomego). Z tych samych powodów umowy te gwarantowały rolnikom (bez względu na przysługujące im przed repatriacją prawa majątkowe do ziemi uprawnej) możliwość objęcia na własność lub w użytkowanie gospodarstw rolnych. Wymóg obywatelstwa polskiego sankcjonowała też umowa z 6 lipca 1945 r. pomiędzy Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP a Rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski. Warto z całą mocą zaakcentować, że w odniesieniu do tych osób (inaczej niż w przypadku nacjonalizacji mienia) nie nastąpiło przymusowe przejęcie ich praw majątkowych lub zarządu mieniem przez państwo polskie czy jego instytucje. Państwo polskie, a z instytucjonalnego punktu widzenia - Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, nie stało się beneficjentem przejęcia czy też tylko użytkownikiem mienia (ruchomego oraz nieruchomego) pozostawionego poza wschodnimi granicami państwa polskiego. Brak podstaw do przyjęcia tezy, że zmiana granic ze szkodą dla zabużan została spowodowana przez państwo polskie lub że przyczyniło się ono do tej zmiany. Mienie zabużan pozostało w dyspozycji - odpowiednio - Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR (i państw objętych sukcesją po tychże republikach). Kompensacja wartości pozostawionego mienia przez państwo polskie nie miała i nadal nie ma natury i cech odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wywłaszczone



*de facto* (lub bez podstawy prawnej), ale charakter *sui generis* publiczno-prawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach” (*op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „w sytuacji gdy umowy republikańskie wiązały jednoznacznie przyrzeczoną kompensację z wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego oraz faktem przemieszczenia się celem zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej nowych granicach, ustawodawca, regulując kwestie zakresu podmiotowego prawa zaliczenia (służącego urzeczywistnieniu prawa do kompensacji), mógł - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - zasadnie nawiązać do wymogów objętych zobowiązaniami wskazanymi w umowach republikańskich. W szczególności mógł i nadal może ograniczyć kompensację do kręgu obywateli polskich i to tylko tych, którzy zostali objęci przemieszczeniem (repatriacją) na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach (...) Zachowuje tu swe znaczenie wspomniane już *ratio legis* unormowań kompensacyjnych, a zwłaszcza - ich „pomocowy” (a nie: cywilistycznie *stricte* odszkodowawczy) charakter.” (*op. cit.*).

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do zarzutu naruszenia przez art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji i stwierdził, że «podmiotowe zawężenie prawa zaliczenia poprzez wymóg obywatelstwa polskiego i zamieszkania po przesiedleniu na stałe w Polsce w jej obecnych granicach pozostaje w racjonalnym związku z „kompensacyjno-pomocowym” charakterem zobowiązań państwa polskiego, wyrażonych w umowach republikańskich i realizowanych w kolejnych unormowaniach służących realizacji tychże zobowiązań. Jako takie nie pozbawiają publicznoprawnego prawa zaliczenia jego istoty, jak też nie dyskryminują w sposób nieproporcjonalny i nierówny osób objętych zakresem

przrzeczeń (tj. zobowiązań publicznoprawnych) zawartych w układach republikańskich” (*op. cit.*).

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednocześnie, że przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu «wymogi posiadania obywatelstwa polskiego i zamieszkania na stałe (po przesiedleniu) na terytorium Polski stanowią przesłanki przyznania (nabycia) prawa zaliczenia. Samo wprowadzenie tych wymogów stanowi logiczną konsekwencję pierwotnego ukształtowania prawa zaliczenia jako przysługującego tylko obywatelom polskim, przemieszczonym na terytorium państwa polskiego w jego granicach powojennych. Należy też pamiętać, że prawo zaliczenia jest prawem publicznym (jakkolwiek majątkowym) o wyraźnej i związanej z jego genezą funkcji socjalnej („pomocowej”). Ta właśnie specyfika prawa zaliczenia uniemożliwia stosowanie bezpośredniej analogii do wyłączenia, a przez to ocenę zaskarżonych uregulowań z punktu widzenia zgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego okoliczności te sprawiają, że wnioskodawcy - przywołując art. 21 Konstytucji - wskazują na niedość adekwatny wzorzec konstytucyjny» (*op. cit.*).

Stanowisko o nieadekwatności art. 21 ust. 2 Konstytucji dla kontroli regulacji dotyczących kompensaty mienia zabużańskiego Trybunał Konstytucyjny wyraził również w powołanym wyżej wyroku z dnia 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, stwierdzając, że «rekompensata za utracone mienie zabużańskie wypłacana na podstawie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty nie jest odszkodowaniem za wyłączenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Pozbawienie obywateli polskich mieszkających na kresach wschodnich własności w związku z ich przesiedleniem w obecne granice państwa nie zostało bowiem 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 otrzymania rekompensaty» (*op. cit.*).

Przedstawiona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 2/04 argumentacja, przemawiająca za konstytucyjnością art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu (w zakresie nieobejmującym przesłanki zamieszkiwania „na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”) w pełni znajduje także zastosowanie w niniejszej sprawie.

Treść normatywna art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu oraz aktualnie obowiązującego art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, choć nieco odmiennie zredagowana, jest, w istocie, tożsama.

Identycznie więc, jak w przypadku art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu, na gruncie art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty potraktowani zostali przez ustawodawcę spadkobiercy byłego właściciela nieruchomości zabużańskich, którzy nie posiadają polskiego obywatelstwa. Spadkobiercy ci nie mogą uzyskać kompensaty mienia pozostawionego przez ich poprzedników prawnych poza obecnymi granicami Polski, co w rezultacie oznacza, że prawa do rekompensaty nie mogą przekazać innym spadkobiercom.

Nie są również trafne, podnoszone przez Skarżącego, argumenty, iż kwestionowane rozwiązanie jest sprzeczne z art. 32 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 i z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji, z tego powodu, że przepisy regulujące prawo właściciela wywłaszczonej nieruchomości i jego spadkobiercy do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie ograniczają tego prawa do obywateli polskich. Skarżący nie dostrzega bowiem zasadniczej różnicy między pozostawieniem przez zabużan mienia poza obecnymi granicami Polski a wywłaszczeniem.

Przywołać zatem ponownie wypada wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 2/04, w którym Trybunał podkreślił, iż „warto z całą mocą zaakcentować, że w odniesieniu do tych osób (*chodzi o zabużan – przypis własny*) (...) nie nastąpiło przymusowe przejęcie ich praw majątkowych lub

zarządu mieniem przez państwo polskie czy jego instytucje. Państwo polskie, a z instytucjonalnego punktu widzenia - Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, nie stało się beneficjentem przejęcia czy też tylko użytkownikiem mienia (ruchomego oraz nieruchomego) pozostawionego poza wschodnimi granicami państwa polskiego. Brak podstaw do przyjęcia tezy, że zmiana granic ze szkodą dla zabużan została spowodowana przez państwo polskie lub że przyczyniło się ono do tej zmiany. Mienie zabużan pozostało w dyspozycji - odpowiednio - Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR (i państw objętych sukcesją po tychże republikach). Kompensacja wartości pozostawionego mienia przez państwo polskie nie miała i nadal nie ma natury i cech odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wywłaszczone *de facto* (lub bez podstawy prawnej), ale charakter *sui generis* publiczno-prawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach” (*op. cit.*).

W rezultacie stwierdzić zatem należy, iż art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie: „jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2”, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1, art. 32 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Jako wzorzec kontroli art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty w zaskarżonym zakresie Skarżący wskazał także art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Art. 64 ust. 3 Konstytucji, stanowiący, że „[w]łasność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”, nie dotyczy innych niż własność praw majątkowych, jakim jest prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie.

Art. 64 ust. 3 Konstytucji nie może więc stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z zakwestionowanym zakresie.

Art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty nie jest zatem niezgodny również z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Harnand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego