



Warszawa, 23 listopada 2017 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 1/17
BAS-WAKU-298/17

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	24. 11. 2017
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J

T z 27 lutego 2015 r. (sygn. akt SK 1/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że 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 (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2097, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, którzy posiadają obywatelstwo polskie **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie wnoszę o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i prawny sprawy

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący, będący od urodzenia obywatelem F , jest spadkobiercą nieruchomości położonej w L , pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku opuszczenia przez jej właścicieli byłego terytorium Polski w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. (dalej: nieruchomość). Opuszczenie to nastąpiło na podstawie układu z 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski (dalej: układ z Rządem U.S.R.R.). skarżącego zamieszkiwała w dniu 1 września 1939 r. w L i posiadała w tym dniu obywatelstwo polskie.

Wnioskiem z marca 2007 r. spadkobiercy przedwojennych współwłaścicieli nieruchomości wystąpili do Wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji potwierdzającej przysługujące im prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2097, ze zm.; dalej: u.r.p.r.). Wszyscy wnioskodawcy byli obywatelami polskimi, spadkobiercami współwłaścicieli pozostawionej w L nieruchomości, zamieszkujących w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadających w tym dniu obywatelstwo polskie, którzy opuścili Kresy Wschodnie na mocy układu z Rządem U.S.R.R.

Decyzją z lutego 2010 r. Wojewoda , działając na podstawie art. 5, art. 6, art. 7 ust. 2 i art. 13 ust. 1 pkt 2 u.r.p.r., potwierdził wnioskodawcom, spadkobiercom współwłaścicieli nieruchomości prawo do rekompensaty, określił zwaloryzowaną na dzień wydania decyzji wartość pozostawionej nieruchomości, ustalił wartość rekompensaty za pozostawioną nieruchomość, a także określił wysokość tej rekompensaty przypadającą dla każdej z osób uprawnionych. Jednocześnie Wojewoda odmówił potwierdzenia prawa do rekompensaty

z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP w odniesieniu do udziału spadkowego równoważnego 1/8 części w nieruchomości, przysługującego skarżącemu. Odmowa potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu dziedziczenia przez skarżącego po współwłaścicielu pozostawionej nieruchomości nastąpiła z uwagi na fakt, iż skarżący nie posiada obywatelstwa polskiego. Wojewoda stwierdził także, że oświadczenie, które skarżący złożył 23 marca 2007 r. przez pełnomocnika, o wskazaniu współspadkobiercy jako uprawnionego do przysługującej mu części rekompensaty nie ma mocy prawnej i nie może wywołać skutków prawnych, ponieważ oświadczenie takiej strony może złożyć wyłącznie osobiście, a poza tym skarżący nie posiada obywatelstwa polskiego i nie spełnia tym samym przesłanki warunkującej uzyskanie rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP.

Od decyzji Wojewody [imię] odwołanie do Ministra Skarbu Państwa złożył skarżący oraz spadkobierca, którego skarżący wskazał jako uprawnionego do przypadającej mu rekompensaty (dalej: wskazany spadkobierca) – w części odmawiającej potwierdzenia prawa do rekompensaty w odniesieniu do udziału spadkowego przysługującego skarżącemu. Decyzji wojewody zarzucili oni naruszenie art. 2 pkt 2 w związku z art. 3 ust. 2 u.r.p.r. i art. 64 ust. 2, art. 21 ust. 1 i art. 32 ust. 2 Konstytucji; art. 3 ust. 2 zdanie 2 u.r.p.r. w związku z art. 95 § 1 i 2 kodeksu cywilnego, a także Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE 2006 C 321E; dalej: TWE). Odwołujący się wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji we wskazanej części i o potwierdzenie prawa do rekompensaty wskazanemu przez skarżącego spadkobiercy w odniesieniu do jego udziału.

Decyzją z 20 września 2010 r. Minister Skarbu Państwa utrzymał decyzję Wojewody [imię] z 2 lutego 2010 r. Minister, odnosząc się do przedstawionego stanu faktycznego i prawnego, stwierdził, iż „zaskarżona decyzja nie narusza przepisów prawa, a zarzuty podniesione w odwołaniu nie zasługują na uwzględnienie”. Uznał, że „w przypadku ubiegania się o rekompensatę spadkobiercy właściciela zabużańskiego, warunkiem przyznania takiej osobie tego prawa jest posiadanie przez nią obywatelstwa polskiego”. W ocenie organu nie jest też dopuszczalne, aby spadkobierca, który nie ma obywatelstwa polskiego mógł wskazać innego spadkobiercę jako osobę uprawnioną do rekompensaty, gdyż nie mogąc sam uzyskać prawa do rekompensaty, nie może tym bardziej przekazać tego prawa innej osobie.

Skarżący oraz wskazany współspadkobierca wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W skargę na decyzję Ministra Skarbu Państwa, podnosząc między innymi zarzuty naruszenia art. 2 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 2 u.r.p.r. poprzez błędną, w ocenie skarżących, wykładnię tego przepisu – „interpretując wyjątek od konstytucyjnej zasady równego traktowania wszystkich spadkobierców w sposób rozszerzający ten wyjątek także na «osoby wskazujące», które nie ubiegają się o rekompensatę dla siebie, lecz dla innych spadkobierców, to jest osób wskazanych przez siebie” oraz naruszenie art. 2 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 2 u.r.p.r. w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 32 Konstytucji. Decyzji tej zarzucili również naruszenie postanowień TWE oraz art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 Nr 61, poz. 284; dalej: EKPCz) i postanowienia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.).

Wyrokiem z czerwca 2011 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił skargę na decyzję Ministra Skarbu Państwa w części dotyczącej odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty w odniesieniu do udziału spadkowego przysługującego skarżącemu. W ocenie Sądu: „zobowiązania, które powstały na mocy umów republikańskich były wprowadzone do wewnętrznego porządku prawnego kolejnymi regulacjami, [przy czym – uwaga własna] od początku tych regulacji akcentowane było zobowiązanie państwa polskiego do rozliczeń ale tylko z obywatelami polskimi. Mimo, że kolejne regulacje były poddawane krytyce z różnych względów, to nigdy nie podważano tej regulacji, która stawia wymóg by ubiegający się o rekompensatę posiadał obywatelstwo polskie”.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W skarżący oraz wskazany współspadkobierca wnieśli skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżając wyrok w zakresie, w jakim oddalał on skargę na odmowę potwierdzenia prawa do rekompensaty w odniesieniu do udziału spadkowego przysługującego skarżącemu. Skarżący zarzucili Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W naruszenie art. 18 i art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 115/47 z 9 maja 2008 r.; dalej: TFUE), art. 14 EKPCz, art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 u.r.p.r. w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji przez błędne przyjęcie, że ustawa ta do kręgu podmiotów uprawnionych do

uzyskania rekompensaty zalicza wyłącznie spadkobierców, których wskazali inni spadkobiercy legitymujący się obywatelstwem polskim, a ponadto nieuprawnione stosowanie wykładni mającej na celu „maksymalne zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych”.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystąpiła do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o dopuszczenie jej, jako organizacji społecznej, do udziału w postępowaniu i złożyła opinię, w której wyraziła, pogląd, że z literalnego odczytania art. 3 ust. 2 u.r.p.r. wynika, iż uprawnieni do rekompensaty są spadkobiercy posiadający obywatelstwo polskie, natomiast „wskazania” mogą dokonać wszyscy spadkobiercy. Ponadto uznała, iż wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez spadkobierców byłych właścicieli stanowi nieuzasadnioną dyskryminację w zakresie prawa do dziedziczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowił wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, mającego udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wykładnia art. 18 TFUE, ustanawiającego zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zakazuje wyłączenia przez art. 3 ust. 2 u.r.p.r. z grona osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty, nieposiadającego obywatelstwa polskiego spadkobiercę właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. Postanowieniem z czerwca 2014 r. (sygn. akt) Trybunał uznał, że jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wskazany w pytaniu zakaz dyskryminacji dotyczy bowiem wyłącznie dziedziny właściwej *ratione materiae* TFUE, a określenie warunków potwierdzania prawa do rekompensaty wchodzi w zakres kompetencji państwa członkowskiego.

Wyrokiem z listopada 2014 r. (sygn. akt) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. Wskazał, że ograniczenie prawa do rekompensaty do osób posiadających obywatelstwo polskie jest konsekwencją charakteru tego prawa, które jest z kolei uwarunkowane historycznie. Celem ustawy o realizacji prawa do rekompensaty jest bowiem wywiązanie się przez państwo z: układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski; układu z Rządem U.S.R.R.; układu z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy

Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R. i ludności litewskiej z terytorium Polski (dalej: umowy republikańskie). Ponadto, celem tym jest zabezpieczenie repatriantom warunków i możliwości do zagospodarowania się w nowym miejscu. Sąd przywołał stanowisko (wyrażane we wcześniejszym orzecznictwie), 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 pozostawione mienie, ale źródłem tego uprawnienia nie jest fakt spadkobrania – prawo to bowiem powstaje na mocy u.r.p.r.

Skarżący oraz wskazany współspadkobierca wnieśli wspólnie skargę konstytucyjną (pismo datowane na 27 lutego 2015 r., dalej: skarga). Pismem z 21 marca 2016 r. uzupełnione zostały braki formalne skargi w zakresie wymaganych pełnomocnictw.

Postanowieniem z 25 kwietnia 2016 r. (sygn. akt Ts 73/15) Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić dalszego biegu skardze konstytucyjnej wskazanego współspadkobiercy. W uzasadnieniu powołał się na art. 79 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, że uprawnionym do wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest wyłącznie podmiot, którego konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone i tylko w sytuacji, gdy naruszenie to wywołane zostało zastosowaniem w sprawie skarżącego kwestionowanego przepisu przez wydanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. Tymczasem wskazany współspadkobierca – H T – posiada obywatelstwo polskie i jego prawo do rekompensaty – jako spadkobiercy po współwłaścicielce mienia zabużańskiego – zostało potwierdzone. Tym samym Trybunał uznał, że przedstawione w skardze zarzuty nie dotyczą sytuacji prawnej wskazanego współspadkobiercy, co sprawia, że jego skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu. Na to postanowienie Trybunału z 25 kwietnia 2016 r. zostało wniesione zażalenie, którego Trybunał nie uwzględnił, wydając postanowienie z 2 lutego 2017 r., w którym wskazał, iż w skardze konstytucyjnej nie podniesiono zarzutów „które wskazywałyby na naruszenie prawa osoby wskazanej przez spadkobiercę nieposiadającego obywatelstwa polskiego do otrzymania

rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej”.

II. Przedmiot kontroli

1. Skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 2 u.r.p.r. i art. 2 pkt 2 u.r.p.r. – w zakresie, w jakim ograniczają one 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 – z art. 21 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji; z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w związku z art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji; z art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji; z art. 2 Konstytucji.

2. Zaskarżone przepisy u.r.p.r. stanowią: „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” (art. 3 ust. 2 u.r.p.r.); „Prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi: [...] posiada obywatelstwo polskie” (art. 2 pkt 2 u.r.p.r.).

III. Zarzuty skarżącego

1. Skarżący łączy z wydaniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2014 r. (sygn. akt) naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: prawa do ochrony własności, innych praw majątkowych i dziedziczenia (art. 21 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji),

a ponadto prawa do równego traktowania w zakresie prawa do ochrony własności i dziedziczenia (art. 32 w związku z art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), zasady proporcjonalności ograniczeń prawa do ochrony własności i dziedziczenia (art. 31 ust. 3 w związku z 21 ust. 1 i ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji) i zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

2. W ocenie skarżącego zakwestionowane przepisy u.r.p.r. naruszają prawo własności i dziedziczenia. „Wprowadzone ustawą zróżnicowanie pozwalające na nabycie prawa do rekompensaty jedynie przez spadkobierców Zabuzan posiadających obywatelstwo polskie wprowadza w praktyce zmianę zasad dziedziczenia, nieprzewidzianą w kodeksie cywilnym. Uzależnienie bowiem w tym konkretnym przypadku prawa dziedziczenia od posiadania obywatelstwa polskiego nie może być uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej. Praktyczny aspekt zagadnienia sprowadza się bowiem do tego, że powołane przepisy wprowadzają wyłom w zasadach dziedziczenia przewidzianych kodeksem cywilnym. W miejsce po pierwsze wolności testowania a po drugie ustawowej możliwości posiadania przymiotu spadkobiercy nie tylko przez osoby posiadające obywatelstwo polskie, ale również przez osoby nieposiadające przymiotu obywatelstwa polskiego, ustawa [...] w praktyce wprowadza swoisty «nakaz» takiego rozporządzania swoim majątkiem na wypadek śmierci [...] aby spadkobiercą uczynić jedynie osobę posiadającą obywatelstwo polskie” (skarga, s.14). Zdaniem skarżącego „powołane przepisy powodują, iż w zakresie objętym ustawą zabużańską [u.r.p.r. – uwaga własna] osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego zostały pozbawione właśnie zdolności dziedziczenia”, skarżący mimo, że jest spadkobiercą w świetle prawa cywilnego, to jednak „nie ma możliwości nabycia prawa do rekompensaty” (skarga, s. 16). W praktyce oznacza to „wywłaszczenie bez przyznania słusznego odszkodowania” (skarga, s. 20).

3. Według skarżącego przepisy art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt. 2 u.r.p.r. naruszają art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji „w zakresie w jakim prowadzą do nieuzasadnionej nierówności podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą – «byciem spadkobiercą» i zawężeniem użytego w tym przepisie pojęcia spadkobierca jedynie do osób

posiadających obywatelstwo polskie” (skarga, s. 21). Zdaniem skarżącego „trudno znaleźć uzasadnienie dlaczego o możliwości uzyskania prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP [...] ma decydować fakt, że spadkobiercą osoby będącej obywatelem polskim jest osoba również posiadająca obywatelstwo polskie. [Tego rodzaju – uwaga własna] różnicowanie spadkobierców [...] narusza wyrażane przez ten przepis prawo podmiotowe do bycia równym wobec prawa i do równego traktowania” (skarga, s. 21). Co więcej, „przepis art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy zabużańskiej prowadzą do nieuzasadnionej nierówności podmiotów tj. osób posiadających obywatelstwo polskie i osób nieposiadających obywatelstwa polskiego, w sytuacji, gdy każde z nich charakteryzuje się tą samą cechą relewantną – każde z nich jest spadkobiercą” tej samej, pierwotnie uprawnionej osoby (skarga, s. 21). Ingerencja w prawo dziedziczenia polega na wprowadzeniu dodatkowej przesłanki, którą muszą wykazać spadkobiercy nieposiadający obywatelstwa polskiego, aby móc być uprawnionym do rekompensaty.

4. Skarżący podnosi także zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 21 ust. 1 i ust. 2 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji, tj. zarzut naruszenia zasady proporcjonalności. Wskazuje, że w kontekście zakwestionowanych przez niego przepisów u.r.p.r. „zasada proporcjonalności wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji [...] oznacza taką wykładnię przepisów, która w najmniejszym stopniu wkracza w konstytucyjne uprawnienia spadkobierców i która nie narusza chronionego prawa dziedziczenia prawa własności i równego traktowania wszystkich spadkobierców. Musi bowiem istnieć racjonalna proporcjonalność między celem w postaci zrehabilitowania utraty nieruchomości [...], a zastosowanymi środkami gwarantującymi równą ochronę prawa własności i prawa dziedziczenia przysługującego spadkobiercom, którzy utracili polskie obywatelstwo, zazwyczaj na skutek wyjazdu lub ucieczki za granicę RP dokonanych przed 1989 rokiem z obawy przed represjami panującego wówczas ustroju. Zasada proporcjonalności zakazuje zatem dyskryminacji spadkobierców – nieposiadających obywatelstwa polskiego” (skarga, s. 23-24). Skarżący zauważa, że: „Prawo do rekompensaty miało w założeniu mieć charakter socjalno-odszkodowawczy, ale [...] na skutek upływu czasu argument o wyłącznie socjalnym charakterze tego prawa utracił na znaczeniu i w odczuciu osób ubiegających się o to świadczenie, stanowi ono raczej

odszkodowanie za utracone nieruchomości i za trudne warunki finansowe ich rodzin w przeszłości” (skarga, s. 26).

5. Zdaniem skarżącego naruszony został art. 2 Konstytucji. „Powołane przepisy [art. 3 ust. 2 i art. 2 pkt 2 u.r.p.r. – uwaga własna] [...] naruszają art. 2 Konstytucji w zakresie w jakim uzależniają nabycie przez spadkobierców właścicieli nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego prawa do rekompensaty od posiadania przez spadkobiercę przymiotu obywatelstwa polskiego i wykluczenie z tego kręgu osób nieposiadających obywatelstwa polskiego. Działanie takie stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa prawa” (skarga, s. 27). Ponadto „poprzez ich niedookreślenie nie pozwalają na określenie treści norm z nich wypływających, a w szczególności na określenie czy osoby – spadkobiercy po byłym właścicielu (które nie ubiegają się o rekompensatę zabużańską) mogą na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej dokonać «wskazania» innego spadkobiercy, jako osoby uprawnionej do rekompensaty za odziedziczony udział spadkowy. Zasada rzetelnej legislacji, a szczególnie wywodzony z niej nakaz określoności stanowionego prawa, zobowiązuje ustawodawcę do tworzenia jasnych i precyzyjnych przepisów” (skarga, s. 27). Zdaniem skarżącego: „z brzmienia art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 punkt 2 oraz art. 4 ustawy zabużańskiej nie wynika wprost czy osoby fizyczne – spadkobiercy dawnego właściciela (nieposiadający obywatelstwa polskiego oraz nieubiegający się o przyznanie prawa do rekompensaty) mogą dokonać «wskazania», o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej innych spadkobierców (posiadających obywatelstwo polskie) jako osób uprawnionych do rekompensaty za ich odziedziczony udział spadkowy” (skarga, s. 29) i tym samym przepisy te nie spełniają przesłanek niezbędnych do uznania ich za prawo jasne, a co za tym idzie są niezgodne z zasadami rzetelnej legislacji (skarga, s. 27-29).

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka

procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

2. Tryb postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną charakteryzuje się pewnymi szczególnymi cechami, na które wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację. Prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Zasadnicze znaczenie ma wymaganie, aby na podstawie kwestionowanego w skardze przepisu zapadło ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Przedmiot skargi konstytucyjnej został określony w samej Konstytucji; może nim być jedynie konstytucyjność podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia przez sąd lub organ administracji publicznej o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji 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. np. postanowienia TK z: 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt Ts 193/02; 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04). Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga sięgnięcia do sprawy, na tle której zapadło orzeczenie i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia. Wykonanie tych czynności umożliwia art. 53 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK [art. 47 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., obowiązujący w momencie składania skargi] , w myśl którego: „Do skargi konstytucyjnej dołącza się: [...] wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 [przepisu, ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją – uwaga własna]”.

3. Należy uznać zastrzeżenie, jakie względem przedmiotu kontroli zainicjowanej w niniejszym postępowaniu skargą konstytucyjną zgłosił Prokurator Generalny w stanowisku z 21 marca 2017 r. i Rzecznik Praw Obywatelskich w stanowisku z 24 kwietnia 2017 r. Przedmiotem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (sygn. akt) była bowiem kwestia „dopuszczalności ograniczenia przez u.r.p.r. potwierdzenia prawa do rekompensaty zabużańskiej tylko w stosunku do spadkobierców byłych właścicieli pozostawionych majątków, którzy posiadają obywatelstwo polskie i po drugie, kręgu osób uprawnionych do dokonania tzw. «wskazania», o którym mowa w art. 3 ust. 2 w/w ustawy” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2014 r., s. 20). Przedmiot kontroli konstytucyjności może więc stanowić wyłącznie art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.p.r. w zakresie, w którym przez odesłanie do art. 2 pkt 2 u.r.p.r. nakazane jest, by posiadanie obywatelstwa polskiego przez spadkobiercę byłego właściciela nieruchomości zabużańskiej traktować jako niezbędny warunek

uzyskania prawa do rekompensaty. W tym zakresie art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.p.r. stanowi przedmiot kontroli konstytucyjności.

4. Sejm uznaje również trafność uwag sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 25 kwietnia 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej H T (sygn. akt Ts 73/15) względem art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności. Artykuł ten nie może być, co do zasady, samodzielny wzorcem kontroli przeprowadzonej w trybie skargi konstytucyjnej, a jako taki powołał go skarżący. Taki pogląd jest utrwalony w orzecznictwie Trybunału, gdzie podnosi się, że przepis ten nie jest źródłem wolności ani praw (zob. postanowienia TK z: 10 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 72/00; 23 stycznia 2001 r., sygn. akt SK 13/01; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; 14 grudnia 2004 r. sygn. akt SK 29/03; 28 lutego 2008 r., sygn. akt SK 27/07). Skarga konstytucyjna musi spełniać przesłanki warunkujące jej dopuszczalność. Wzorcem kontroli w tym postępowaniu może być więc tylko taka norma konstytucyjna, która statuuje określoną wolność lub prawo podmiotowe. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że z wyrażonych w art. 2 zasad demokratycznego państwa prawnego i zasady sprawiedliwości społecznej nie wynikają wprost żadne konkretne wolności lub prawa obywatelskie (zob. wyrok TK z 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03). Przepis ten wyraża fundamentalną zasadę państwa prawnego, toteż aby go skutecznie powołać w skardze konstytucyjnej, konieczne byłoby skonkretyzowanie naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa przez działanie niezgodne z zasadami wywiedzionymi z zasady państwa prawnego (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 6 stycznia 2009 r., sygn. akt SK 22/06, oraz postanowienie TK z: 29 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 9/12). Skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych postępowania w zakresie kontroli zakwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą określoności przepisów wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Sejm wnosi więc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w zakresie kontroli art. 3 ust. 2 u.r.p.r. i art. 2 pkt 2 u.r.p.r. z art. 2 Konstytucji.

5. Poważne wątpliwości budzi także kwestia dopuszczalności kontroli art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.p.r. we wskazanym zakresie z punktu widzenia art. 32

w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istnieje spór, czy art. 32 może być samoistnym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, przy czym dominuje stanowisko negatywne (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, wyroki TK z: 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05; 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „Łączenie art. 32 Konstytucji z art. 64 ust. 2 Konstytucji wydaje się zaś zbędne ze względu na relacje treściowe między tymi przepisami i zbieżność przytaczanej w obu wypadkach argumentacji. Należy więc zastosować zasadę, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w zakresie kontroli art. 3 ust. 2 u.r.p.r. i art. 2 pkt 2 u.r.p.r. z art. 32 Konstytucji.

6. Mając powyższe na względzie, adekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjności art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 2 pkt 2 u.r.p.r. są art. 64 ust 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Dwa pierwsze ustępy artykułu 64 Konstytucji mają brzmienie: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1); „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2). Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji brzmi następująco: „Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia”. Artykuł 31 ust. 1 Konstytucji brzmi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Rekonstruując wzorzec kontroli na podstawie treści *petitum* i uzasadnienia skargi, należy stwierdzić, że podstawą badania będą powyższe przepisy w zakresie odnoszącym się do ochrony dziedziczenia.

2. W artykułach 21 i 64 Konstytucji wyrażona została konstytucyjna gwarancja ochrony prawa dziedziczenia. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji, zamieszczony w rozdziale drugim normującym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, potwierdza przysługujące każdemu „prawo dziedziczenia”, łącząc to z poręczeniem „prawa do własności” i „innych praw majątkowych”. Ustęp 2 tego przepisu ustanawia zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Prawo dziedziczenia należy więc niewątpliwie do konstytucyjnych praw podmiotowych o charakterze powszechnym. Z kolei art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraźnie nawiązuje do poprzedzającego go art. 20, który uznaje własność prywatną za jeden z „filarów”, na których opiera się społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego RP (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99).

3. „Prawo dziedziczenia” pojawia się w przepisach konstytucyjnych zawsze w zestawieniu z własnością (prawem własności, prawem do własności). Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji, odczytywany w kontekście innych przepisów mówiących o dziedziczeniu (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji) jest podstawą 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*.

4. Wyliczenie w art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia zmierza do podkreślenia szerokiego zakresu gwarantowanego przez ten przepis prawa konstytucyjnego. 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 ust. 2 z jednej strony i art. 21 ust. 1 Konstytucji 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 nie gasnące w chwili śmierci osoby fizycznej będącej podmiotem danego prawa. Sformułowanie art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji nie może być podstawą tezy, jakoby prawo dziedziczenia nie było prawem o charakterze majątkowym (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99).

5. Z punktu widzenia art. 20 i art. 21 Konstytucji prawo dziedziczenia stanowi przede wszystkim gwarancję dla pozostawania własności w rękach prywatnych. Z przepisów tych, wraz z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, wynika adresowany do ustawodawcy nakaz objęcia regulacją ustawową określonej sfery zagadnień powstających w związku ze śmiercią osoby fizycznej. Dziedziczenie stanowi utrwalenie prawa własności w sensie instytucjonalnym. Polega to na tym, że prawo własności przysługujące osobie fizycznej nie może wygasać w chwili jej śmierci, ale winno trwać nadal, co zakłada jego przejście na inną osobę lub osoby.

6. Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie „negatywne”, tj. uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia „ukrytego” wyłączenia poprzez pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98).

7. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika również adresowany do ustawodawcy zakaz pozbawiania jakiegś kategorii osób zdolności dziedziczenia, czyli możliwości nabycia własności i innych praw majątkowych po śmierci osoby, której przysługiwały one za życia. Jednakże podkreślić należy, 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. Konstytucja chroni prawa nabyte w drodze dziedziczenia, nie przesądza jednak, kto w konkretnej sytuacji prawa te nabywa (wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/17).

8. Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, nawiązująca do ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji, została sformułowana w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Kontekst historyczny powstania Konstytucji wyjaśnia, że wpisanie zasady równej ochrony do przepisów normujących wolności i prawa człowieka i obywatela ma na celu podkreślenie niedopuszczalności różnicowania ochrony praw majątkowych przez przepisy przyznające państwu i podmiotom publicznym pozycję uprzywilejowaną w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego. Nakaz zapewnienia równej ochrony prawnej, podobnie jak wyrażona w art. 32 zasada równości, nie oznacza zatem pełnej identyczności sytuacji prawnej podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99).

9. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada równej ochrony prawa dziedziczenia nie oznacza równości praw spadkobierców. Zróżnicowanie wynikać może przecież z odpowiednio wyrażonej woli spadkodawcy. „Nierówność” spadkobierców może być wynikiem również innych przyczyn, w szczególności faktycznej lub prawnej niemożności zapewnienia im takich samych praw do wszystkich przedmiotów wchodzących w skład spadku. Równej ochrony praw majątkowych nie można utożsamiać z równością praw nabywanych w drodze dziedziczenia. Sytuacja prawna poszczególnych spadkobierców może zostać zróżnicowana na mocy przepisów ustawowych, jeżeli jest to niezbędne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej oraz zgodne z wyrażonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji zakazem ograniczeń nadmiernych i niekoniecznych dla realizacji celu konstytucyjnie legitymowanego.

VI. Analiza zgodności

1. Istota zarzutów skarżącego wobec art. 3 ust. 2 u.r.p.r., w określonym wyżej zakresie, sprowadza się do stwierdzenia, że przewidziany w tym przepisie warunek posiadania przez spadkobiercę właściciela nieruchomości zabużańskich polskiego obywatelstwa i ten sam warunek nałożony na spadkobiercę właściciela wskazującego innego spadkobiercę uprawnionego do rekompensaty stanowi niekonstytucyjne ograniczenie prawa majątkowego i prawa dziedziczenia, które nie

jest ani konieczne w demokratycznym państwie prawnym, ani nie służy realizacji żadnych istotnych wartości konstytucyjnych, natomiast narusza zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

2. Powstanie tzw. roszczeń zabużańskich wiąże się z „ewakuacją Polaków i Żydów będących obywatelami polskimi” (art. 1 układu z Rządem U.S.R.R) z terytorium Białorusi, Ukrainy i Litwy na terytorium Rzeczypospolitej w jej powojennych granicach, na podstawie umów republikańskich z września 1944 r. (J. Prokop, *Kwestie problematyczne w realizacji roszczeń zabużańskich – próba analizy praktyki*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2013, t. 88, s. 141). Umowy te, zawarte między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego (dalej: PKWN) a Rządami Białoruskiej, Ukraińskiej i Litewskiej Socjalistycznej Republiki Ludowej wymienione w art. 1 ust. 1 u.r.p.r., stanowiły formę zobowiązania się państwa polskiego do udzielenia pomocy przesiedleńczej określonym w tych umowach osobom, wskazując jednocześnie, że szczegółowe zasady i tryb udzielania tej pomocy będą określone przez ustawodawstwo krajowe. "Zawierały postanowienia dotyczące pozbawienia ewakuowanych prawa własności nieruchomości, niektórych ruchomości, wyszczególniając zarówno rzeczy mogące podlegać wywiezieniu jak też nie podlegające wywiezieniu" (K. Michniewicz-Wanik, *Mienie zabużańskie. Prawne podstawy realizacji roszczeń*, Wrocław 2008, s. 22).

3. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie orzekał merytorycznie w sprawach dotyczących przepisów, których uchwalenie stanowiło wykonanie przez Rzeczpospolitą zobowiązań wynikających z umów republikańskich. W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał wypowiedział się szeroko na temat charakteru prawnego tych umów. Potwierdził, że wspomniane dokumenty nie ustanowiły bezpośredniej podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez Zabużan, pozostawiając ustawodawcy swobodę co do sposobu, w jaki zostanie ukształtowany mechanizm kompensacyjny. Jak stwierdził Trybunał, "obowiązki państwa w tym zakresie, przyjmowane sukcesywnie w regulacjach prawnych, stanowią przedmiot autonomicznej decyzji ustawodawcy", co wynika z faktu, iż "zarówno tzw. umowy republikańskie, jak i późniejsze niepublikowane umowy międzynarodowe dotyczące skutków zmiany granic, nie stwarzają *per se* podstaw do powstania po stronie osób podlegających repatriacji – prawa

podmiotowego do rekompensaty". Również w wyroku z 15 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 2/04) Trybunał stwierdził, że umowy republikańskie kreowały zobowiązanie władz państwa polskiego do uregulowania w prawie wewnętrznym Rzeczypospolitej Polskiej rozliczeń z obywatelami polskimi, którzy utracili mienie nieruchomości w związku ze zmianą granic na skutek wojny rozpoczętej w 1939 r. Stanowisko to znalazło także potwierdzenie w jednolitej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego (por. wyroki SN z: 17 października 1991 r., sygn. akt III CZP 99/91; 21 listopada 2003 r., sygn. akt I CK 323/02; 19 listopada 2004 r., sygn. akt V CK 245/04), choć w doktrynie pojawiły się także głosy krytyczne, wedle których takie stanowisko stawia pod znakiem zapytania dobrą wiarę Polski jako partnera umów międzynarodowych (zob. M. Masternak-Kubiak, *Głosa do wyroku z 19 XII 2002, K 33/02. Kwestia mocy wiążącej tzw. umów republikańskich*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 6, s. 121; por. R. Kwiecień, *Charakter prawny i znaczenie umów repatriacyjnych z 9 i 22 września 1944 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 4, s. 9-22).

4. Zobowiązania, które powstały na mocy umów republikańskich były wprowadzone do wewnętrznego porządku prawnego kolejnymi regulacjami, których zadaniem było określenie trybu i zakresu dochodzenia rekompensaty za mienie pozostawione na Kresach. Pierwszym takim aktem prawnym był dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945, Nr 3, poz. 13, ze zm.), następnym dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 49, poz. 279, ze zm.). Dekret z dnia 19 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1959 r., Nr 14 poz. 78, ze zm.) wprowadził po raz pierwszy ustawowe zwolnienie repatriantów od uiszczenia ceny nabycia nadanych im nieruchomości państwowych. O zwolnieniu urzekał starosta w drodze decyzji administracyjnej. W ustawie z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 132) powrócono do pierwotnej koncepcji przyznawania repatriantom ekwiwalentu w formie zaliczania wartości utraconego mienia na poczet ceny nabywanych od państwa nieruchomości. Następnie korzystano z konstrukcji uprawnienia do zaliczenia zarówno w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159, ze zm.), w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu

nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 171, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce gruntami z 1985 r.), jak i w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Nr 115, poz. 741, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.). W literaturze zauważa się, że „w okresie po II wojnie światowej jedyną przyjętą przez polskiego ustawodawcę formą rekompensaty repatriantom za nieruchomości pozostawiona na Kresach było tzw. prawo zaliczenia”, oparte na możliwości zaliczenia wartości tegoż mienia na poczet kupna nieruchomości państwowych (M. Szadkowska, *Charakter prawny oraz natura uprawnienia do rekompensaty oraz wcześniejszych form rozliczeń za mienia zabużańskie*, „*Studia Iuridica*” 2009, t. 66, s. 374).

5. Aktem, który po raz pierwszy kompleksowo regulował realizację roszczeń zabużańskich 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.; dalej: u.z.p.c.). Z uwagi na poważne ograniczenia realizacji uprawnienia rekompensacyjnego (m.in. ograniczenie wysokości zaliczonej kwoty do 50 tys. zł.), została ona uznana w znacznym zakresie za sprzeczną z Konstytucją wyrokiem Trybunału z 15 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 2/04). W efekcie uchwalona została nowa ustawa – u.r.p.r., stanowiąca przedmiot kontroli konstytucyjnej w niniejszym postępowaniu. Jej oryginalność na tle poprzednich regulacji polega przede wszystkim na tym, że po raz w tym akcie zostało przyznane prawo do rekompensaty za pozostawione nieruchomości również w formie pieniężnej, a nie, jak w poprzednich regulacjach, wyłącznie prawo zaliczenia.

6. W umowach republikańskich nie znalazły się żadne postanowienia dotyczące kompensacji za pozostawione mienie w odniesieniu do spadkobierców repatriantów. Nie zawierały ich również początkowe akty prawa krajowego regulujące tą kwestię. Dopiero ustawa o gospodarce gruntami z 1985 r. w art. 81 ust 4 przewidywała, że w razie śmierci właściciela mienia nieruchomego pozostawionego za granicą, uprawnienie do zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży nieruchomości państwowych „przysługują łącznie wszystkim jego

spadkobiercom lub jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione”. Analogicznie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. (obowiązujący do 29 stycznia 2004 r.) stanowił, że w razie śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych za granicą, uprawnienia wynikające z prawa zaliczenia przysługują łącznie wszystkim jego spadkobiercom lub jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione. Zarówno u.z.p.c., jak i u.r.p.r. przewidują dla spadkobierców właścicieli pozostawionych nieruchomości wymóg posiadania obywatelstwa polskiego, jako warunek możliwości skorzystania z prawa do zaliczenia lub z prawa do rekompensaty pieniężnej.

8. Ustawodawca poddał prawo do rekompensaty pieniężnej przewidziane w u.r.p.r. reżimowi publicznoprawnemu, czego przejawem jest konieczność jego potwierdzenia na drodze administracyjnej i niemożność uczynienia go przedmiotem obrotu między podmiotami prywatnymi. Taki pogląd dominuje w orzecznictwie i w doktrynie (por. stanowisko odmienne: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1136/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2009 r., sygn. akt I OSK 182/09). W literaturze prawniczej funkcjonują koncepcje traktowania prawa do rekompensaty za pozostawione nieruchomości jako: „wyznaczoną przez ustawę sytuację prawną”, „ekspektatywę prawa własności”, „szczególne uprawnienie o charakterze administracyjnym”, czy w końcu „*sui generis* prawo majątkowe” (K. Zaradkiewicz, *Rozwój ustawodawstwa polskiego dotyczącego ekwiwalentu za „mienie zabużańskie”* [w:] *„Mienie zabużańskie” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim*, (red.) J. Sadowski, R. Trzaskowski, Warszawa 2002, s. 21).

9. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, że prawo do rekompensaty jest prawem publicznym, o które może się ubiegać wyłącznie osoba, której według prawa administracyjnego takie uprawnienie zostało przyznane (M. Szadkowska, *op. cit.*, s. 377-378). Dominuje tam stanowisko, że prawo do rekompensaty zabużańskiej, jako prawo publicznoprawne (a nie cywilne) nie wchodzi w skład spadku (wyroki NSA z: 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 606/11; 21 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 1856/12; 24 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 1355/12 i 14 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 1210/12). Wprawdzie, wynikający z dziedziczenia, tytuł prawny spadkobiercy właściciela nieruchomości

pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej jest konieczny do ubiegania się o potwierdzenie prawa do rekompensaty, przewidzianej u.r.p.r., ale to nie fakt spadkobrania jest źródłem tego uprawnienia. Prawo to powstaje bowiem z mocy przepisów u.r.p.r.. Zatem legitymowanie się przez spadkobiercę byłego właściciela pozostawionego majątku postanowieniem sądu o stwierdzeniu praw do spadku czy aktem poświadczającym dziedziczenie nie dowodzi jeszcze posiadania przez niego prawa do rekompensaty. Dopiero wydanie przez wojewodę konstytucyjnej decyzji administracyjnej, opartej na przepisach ustawy zabużańskiej, daje takie prawo osobie uprawnionej i – co jest ważne – określa jego formę oraz zakres.

Należy podkreślić, że rekompensata pieniężna przyznana na podstawie u.r.p.r. nie stanowi części spadku po osobie, która została pozbawiona mienia. Prawo do rekompensaty pieniężnej nie istniało do czasu uchwalenia tej ustawy. Prawo do rekompensaty nie wynika z przepisów k.c. o dziedziczeniu, ale powstaje, ponieważ zostało przyznane przez ustawodawcę w 2005 roku. Prawo to nie istniało przez ponad pół wieku i nie wchodziło w skład spadku po osobach, które zostały pozbawione mienia. Ustawa ta stanowiła zatem podstawę powstania nowego prawa, które jest potwierdzane w indywidualnej sprawie decyzją administracyjną.

10. W literaturze prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie uznawane jest za publicznoprawne prawo o charakterze socjalnym, a nie czysto odszkodowawczym. Nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie, ponieważ pozbawienie własności obywateli polskich mieszkających na kresach nie zastało dokonane z inicjatywy i na rzecz państwa polskiego, lecz zostało narzucone w związku z okolicznościami geopolitycznymi (P. Nycz, *Zamieszkanie na byłym terytorium Polski jako przesłanka otrzymania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2014, listopad-grudzień, s. 87). Należy podkreślić, że pozostawione przez zabużan mienie zostało przejęte przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, a nie przez państwo polskie, które nie miało realnego wpływu ani na przebieg granicy, ani na losy tego mienia. Państwo polskie nie uzyskało z tego tytułu żadnych korzyści. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu u.r.p.r.: „Uprawnienie zabużan miało zawsze charakter świadczenia «pomocowego» (pomocy przesiedleńczej), umożliwiającego obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny

start życiowy po ewakuacji z terenów niewchodzących w skład państwa polskiego oraz po pozostawieniu tam posiadanego mienia nieruchomości. Uprawnienie przewidziane było, zgodnie z postanowieniami umów republikańskich, wyłącznie dla tych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy zdecydowali się na przesiedlenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej powojennych granicach" (druk sejmowy nr 3793/IV kad., s. 13).

11. Z powyższych ustaleń wynika, że *ratio legis* u.r.p.r. jest wykonanie przez ustawodawcę zobowiązań umownych państwa polskiego z tytułu pozostawienia przez obywateli nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w wyniku wypędzenia z jej byłego terytorium lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., dokonanego na podstawie umów republikańskich oraz innych umów dotyczących repatriacji. Bezpośrednim motywem uchwalenia przedmiotowego aktu było „zapewnienie wykonania postanowień Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zawartych w wyroku z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce [skarga nr 31443/96 – uwaga własna], dotyczącym uprawnień osób (i ich spadkobierców), które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z II wojną światową, w wyniku ewakuacji na obszar państwa polskiego (tzw. uprawnienia zabużańskie)” (druk sejmowy nr 3793/IV kad., s. 25). Trybunał stwierdził naruszenie prawa do własności obywatela polskiego, uznając że wywodzi się ono z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa i praktyki spowodowanego zaniechaniem ustanowienia skutecznego mechanizmu realizacji uprawnień zabużan. Celem ustawodawcy stało się więc kompleksowe uregulowanie kwestii realizacji zobowiązań wobec repatriantów bądź ich następców prawnych przesiedlonych na podstawie umów międzynarodowych, w których Polska zobowiązała się do zrekompensowania wartości pozostawionego mienia. Wyznaczony w ten sposób cel regulacji determinuje krąg podmiotów uprawnionych do rekompensaty. Beneficjentami świadczeń przewidzianych w ustawie nie są wszyscy obywatele polscy, którzy w związku z powojenną zmianą granic państwa polskiego utracili własność nieruchomości, lecz jedynie ci spośród nich, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia miejsca zamieszkania (*eo ipso* pozostawienia mienia ruchomego i nieruchomości) i powrócili do kraju z zamiarem stałego osiedlenia się na terytorium państwa polskiego w jego nowych granicach.

Do kwestii podmiotowej, tj. kręgu osób uprawnionych do rekompensaty odniósł się Prezes Rady Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy: „Szczególne wymogi kształtujące krąg osób uprawnionych z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego zostały określone w art. 2 i 3 projektu ustawy. Proponowane przepisy w ogólnej mierze kontynuują rozwiązania obecnie obowiązujące, ponieważ warunki, jakie muszą spełnić osoby uprawnione, zostały ukształtowane z zachowaniem postanowień uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1991 r. (III CZP 84/90), zgodnie z którą «prawo do zaliczenia wartości mienia pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego przysługuje obywatelom polskim, zamieszkałym w dniu 1 września 1939 r. na tych terenach, którzy po tym dniu opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. i zamieszkują w Polsce.» Proponowane regulacje uwzględniają także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r., zgodnie z którym warunek, że tzw. umowy republikańskie jednoznacznie wiązały przyrzeczoną kompensację z wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego oraz faktem przemieszczenia celem zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniał ustawodawcę do nawiązania do wymogów objętych zobowiązaniami wskazanymi w umowach republikańskich.” U.r.p.r. wyraźnie akcentuje wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez osobę ubiegającą się o przyznanie rekompensaty. Wymóg ten odnosi się zarówno do właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP (art. 2 pkt 2) jak i do spadkobierców właściciela takiej nieruchomości (art. 3 ust. 2).

12. Z kolei możliwość dokonania "wskazania" w trybie art. 3 ust. 2 u.r.p.r. przez spadkobiercę byłego właściciela mienia, który jest cudzoziemcem, pozostaje w wyraźnym związku z charakterem prawa do rekompensaty jako prawa publicznego i momentem jego powstania związanym z wydaniem decyzji administracyjnej. Konstrukcja prawna, którą ustawodawca osiągnął przy pomocy instytucji wskazania wydaje się być analogiczną do zasad jakie rządzą działem spadku, w szczególności z zasadą *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*. Instytucja ta ma zastosowanie przy wielości osób uprawnionych do otrzymania świadczenia i spełnia funkcję praktyczną, polegającą na możliwości dokonania przez osoby uprawnione (spadkobierców byłego właściciela majątku pozostawionego) odpowiednich podziałów, dotyczących wspólnego prawa, już na etapie postępowania

administracyjnego. W tej sytuacji, logicznym wydaje się wniosek, iż po to, by tego rodzaju decyzje mogły być podejmowane, konieczne jest, aby także wskazujący byli uprawnieni do rekompensaty. Aby spadkobierca byłego właściciela mienia pozostawionego, mógł skutecznie dokonać wskazania, czyli przysporzenia na rzecz innego spadkobiercy, to sam musi być najpierw uprawnionym do otrzymania wartości majątkowej, którą chce rozporządzić. Niemożność dokonania wskazania przez spadkobiercę – cudzoziemca jest pochodną niemożności nabycia przez niego prawa do rekompensaty za pozostawione mienie, co jak wyżej wskazano, znajduje uzasadnienie na gruncie Konstytucji. Mimo, że wcześniejsze regulacje, dotyczące mienia zabużańskiego, w różny sposób określały, kto może dokonać "wskazania" to nigdy nie budziło żadnych wątpliwości, że osoba wskazująca, aby skorzystać z tej możliwości, sama musiała spełniać przesłanki do skutecznego ubiegania się o przyznanie jej uprawnień zabużańskich.

13. Należy odnotować, że obywatelstwo polskie jest w Rzeczypospolitej Polskiej instytucją konstytucyjną o fundamentalnym charakterze, o czym przesądza zamieszczenie dotyczącej go regulacji w części ustawy zasadniczej poświęconej zasadom ogólnym, odnoszącym się do istoty i znaczenia pozostałych regulacji dotyczących wolności i praw jednostki. Już w XIX wieku zdefiniowano status obywatelstwa, związany z przyznaniem obywatelom wielu praw, które nie przysługiwały cudzoziemcom. Obywatelstwo jako stan prawny oznacza normatywnie ustanowioną właściwość jednostki będącej członkiem zbiorowości ujętej w państwo. Jest to instytucja, której istota polega na występowaniu względnie trwałego w czasie i przestrzeni węzła prawnego, łączącego jednostkę z państwem i wyznaczającego jej przynależność do tego państwa, który stwarza podstawę zaistnienia kompleksu wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa. Obywatelstwo należy traktować jako konstrukcję formalnoprawną, z której wynikają następstwa materialnoprawne w postaci wielu określonych praw i obowiązków jednostki wobec państwa oraz państwa (jego organów) względem jednostki będącej jego obywatelem. Konstytucja RP określa przesłanki posiadania i utrzymania obywatelstwa (art. 34) oraz wiąże z obywatelstwem przyznanie pewnych szczegółowych wolności i praw (zob. art. 11, 35, 36, 55, 62, 99). Ponadto ustawa zasadnicza zakłada możliwość pełniejszego korzystania przez obywateli polskich z wolności i praw człowieka, gdyż w art. 37 ust. 2 dopuszcza ograniczanie praw i wolności cudzoziemców.

Konstytucyjny status jednostki można zatem określić tylko przez powiązanie cechy obywatelstwa z materialnoprawnymi następstwami, jakie z niej wynikają (K. Kubuj, *Art. 34 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek Warszawa 2016, Legalis). Zgodnie z art. 37 ust. 2 Konstytucji – ustawodawca jest uprawniony do odmiennego niż wobec obywateli polskich ukształtowania zasad korzystania przez cudzoziemców z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.

14. Należy również odnieść się do testu proporcjonalności (przydatności, konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*) kwestionowanego w niniejszej sprawie unormowania, a więc odpowiedzi na pytania: 1) czy wprowadzone ograniczenie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków; 2) czy jest niezbędne do ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) czy jest proporcjonalne, tzn. czy jego negatywne konsekwencje dla obywateli pozostają we właściwej proporcji do osiągniętego efektu.

Przyjmując pomocowy charakter prawa do rekompensaty, wynikający z prawnomiędzynarodowych podstaw badanej regulacji, wprowadzenie przesłanki obywatelstwa polskiego jako warunku uzyskania prawa do kompensaty przez spadkobiercę właściciela pozostawionego mienia nie może być oceniane jako nazbyt restrykcyjne. Nie można się w szczególności zgodzić, że stanowi ona formę ograniczenia dostępu do świadczeń, mającą charakter arbitralny i oderwany od celu danej regulacji. Kryterium obywatelstwa, jako przesłanka przyznawania świadczeń o charakterze publicznoprawnym, odpowiada warunkom wskazanym w orzecznictwie polskim i unijnym. Ustawodawca ma daleko idącą swobodę kształtowania kryteriów przyznania świadczenia. Wprowadzenie niniejszej regulacji stanowi formę realizacji dobra wspólnego, polegającą w szczególności na udzielaniu wsparcia swoim obywatelom. Z tych względów prawo do rekompensaty ma całkowicie odmienny charakter prawny niż prawo do rekompensat za znacjonalizowane mienie. Zdecydowanie mniejsza swoboda wiązałaby się z koniecznością wynagrodzenia szkody, za którą państwo polskie ponosiłoby odpowiedzialność.

Przyjęte rozwiązania mieszczą się w konstytucyjnym zakresie dyskrekcji ustawodawcy do kształtowania reżimu kompensacyjnego. W sytuacji gdy umowy republikańskie wiązały jednoznacznie przyrzeczoną kompensację z wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego, 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 (wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04).

Ustawodawca polski ma prawo do swobodnego określenia kręgu beneficjentów prawa do rekompensaty. Ustawa o rekompensacie nie stanowi ograniczenia praw majątkowych, ponieważ ustawa ta przyznaje prawo, które nie istniało przed jej wejściem w życie. Tworząc nowe prawo, które nie istniało wcześniej, ustawodawca nie ogranicza żadnego prawa gwarantowanego przez Konstytucję. Zamiast przyznawania prawa do rekompensaty pieniężnej, wzmiankowana w umowach republikańskich pomoc mogła zostać udzielona zabużanom w inny sposób, np. w postaci rzeczowej, wedle uznania ustawodawcy.

15. Z kolei w kontekście wskazanego przez skarżącego wzorca kontroli – art. 21 ust. 2 Konstytucji zastosowanie ma rozumowanie Trybunału przeprowadzone w tej samej sprawie: „Równocześnie wyraźnie trzeba podkreślić, że rekompensata za utracone mienie zabużańskie wypłacana na podstawie zaskarżonej ustawy nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie 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 (por. powołany wyrok o sygn. akt K 2/04)”. Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko o nieadekwatności art. 21 ust. 2 Konstytucji dla kontroli regulacji dotyczących rekompensaty za pozostawione mienie zabużańskie.

16. Jako wzorzec kontroli art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.p.r. skarżący wskazał art. 64 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym, że przepis ten nie dotyczy innych niż własność praw majątkowych, nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności dla wskazanego przepisu.

17. Tym samym, w ocenie Sejmu, 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 (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2097, 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 **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie Sejm wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński