

WYROK

z dnia 19 grudnia 2002 r.

Sygn. akt K 33/02

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Marek Safjan – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 grudnia 2002 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa,
 - 2) art. 213 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 212 tej ustawy do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,
 - 3) art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3),
 - 4) art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 90, poz. 405 ze zm.),
- z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, z 2001 r. Nr 129, poz. 1447 i Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984, Nr 126, poz. 1070 i Nr 130, poz. 1112) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa

zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 213 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 212 tej ustawy do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994 r. Nr 1 poz. 3) jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 90, poz. 405 i Nr 156, poz. 775, z 1997 r. Nr 80, poz. 509 i Nr 121, poz. 770, z 2000 r. Nr 48, poz. 550 i Nr 95, poz. 1041 oraz z 2001 r. Nr 154, poz. 1800) jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

A. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego

1. We wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na niezgodność z Konstytucją przepisów ograniczających osobom uprawnionym do zwrotu wartości mienia pozostawionego poza obecnym terytorium Polski możliwość zaliczenia jego wartości na poczet ceny kupna nieruchomości albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Problem będący przedmiotem wniosku sprowadza się zatem do oceny zgodności z Konstytucją regulacji normatywnych uniemożliwiających w praktyce, ze względu na wyłączenie zasobów nieruchomości rolnych Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego, realizację przez zabużan tzw. prawa zaliczenia.

B. Kwestionowane przepisy

2. Wnioskodawca wskazuje na niekonstytucyjność art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) w kontekście ograniczeń przedmiotowych wskazanych w art. 213 ustawy oraz innych regulacjach – art. 17 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz art. 31 ust. 4 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego.

Art. 212 ust. 1 u.g.n. stanowi: „Na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej budynków lub

lokali stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość pozostawionych nieruchomości”. Przepis ten wprowadza zatem ogólną zasadę zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Polski na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego lub ceny nabycia nieruchomości. Tego rodzaju rozwiązanie ustawodawca polski konsekwentnie przyjmuje od wielu lat jako jedyną prawną możliwość rekompensaty dla osób pozbawionych majątków na skutek zmiany granic po II wojnie światowej.

Zgodnie z kolejnym z kwestionowanych przepisów – art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami, „Przepisów art. 204-212 nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej”. Przepis ten nie dopuszcza zatem – jak wskazano we wniosku – możliwości zaliczania wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju, w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., na poczet ceny nabycia albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, które wchodzą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co oznacza ograniczenie przedmiotowe regulacji ogólnej art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z kolei zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw: „do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności osobom, które na podstawie art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464 oraz z 1993 r. Nr 47, poz. 212 i Nr 131, poz. 629) złożyły wnioski o zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”. Zgodnie z ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107 poz. 464 ze zm.) gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej (z pewnymi wyłączeniami np. gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych) powierzone zostało Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 5 w związku z art. 1 ustawy). Nieruchomości te stanowią Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 12 ustawy). Gospodarowanie Zasobem polega m.in. na sprzedaży mienia w całości lub jego części bądź oddaniu do odpłatnego korzystania na czas oznaczony (art. 24 ust. 1, zob. szczegółowo art. 27 i nast. ustawy).

Zgodnie z ostatnim z kwestionowanych we wniosku przepisów – art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, „Przepisów art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) nie stosuje się do mienia, o którym mowa w art. 1 pkt 1 ustawy”. Chodzi w tym przypadku o mienie będące własnością Skarbu Państwa pozostające w trwałym zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, niewykorzystywane przez te jednostki na realizację ich zadań. Mienie to ustawa powierzyła wykonywaniu, na rzecz Skarbu Państwa, Agencji Mienia Wojskowego (zob. art. 6 ustawy). Gospodarowanie tym mieniem przez Agencję polega

inter alia na jego sprzedaży lub zamianie, bądź oddawaniu w użytkowanie wieczyste (art. 23 ust. 1 pkt 1).

C. Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 5 lipca 2002 r. wniósł o zbadanie zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, opierając wniosek na następujących argumentach:

Przepis art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przyznaje prawo do rekompensaty w zamian za mienie obywateli polskich, którzy w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawili nieruchomości na byłych kresach wschodnich Rzeczypospolitej, a którzy – na mocy umów międzynarodowych – mieli otrzymać ekwiwalent za pozostawione tam mienie. Odesłanie do umów międzynarodowych, zawarte w art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczy w szczególności tzw. „układów republikańskich”, tj. układów podpisanych przez PKWN w dniu 9 września 1944 r. z Rządem Ukraińskiej SRR i Białoruskiej SRR oraz w dniu 22 września 1944 r. z Rządem Litewskiej SRR. Repatriacja obywateli polskich z ziem wschodnich, odbywała się bowiem głównie na podstawie tych układów, które zawierały postanowienia pozbawiające prawa własności pozostawionego majątku nieruchomego i przyznające prawo do ekwiwalentu za utracony majątek, nakładając na Państwo Polskie obowiązek jego zapłaty. Forma tej rekompensaty polegała na zaliczaniu wartości „mienia zabużańskiego” na poczet opłat za użytkowanie wieczyste gruntu (wcześniej czynsz dzierżawny) lub ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

W opinii wnioskodawcy należy podkreślić, że podstawowym uprawnieniem, jakie ustawodawca przyznawał zabużanom w ramach ekwiwalentu za pozostawione przez nich mienie nieruchome było i jest prawo zaliczania jego wartości na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste bądź ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

W aktualnym stanie prawnym nie istnieje możliwość zaliczenia wartości mienia na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, a także nieruchomości powierzonych Agencji Mienia Wojskowego.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma wątpliwości, iż zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nakłada na państwo obowiązek stanowienia takich przepisów, które zapewniają skuteczną i sprawną realizację praw, jakie w konkretnych przypadkach przysługują obywatelom. Ograniczenia z art. 212 ust. 1 i art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami dobitnie świadczą o tym, że państwo nie respektuje zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Poprzez wprowadzenie wyłączeń w stosowaniu art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami w stosunku do zasobów nieruchomości, jakimi dysponują Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencja Mienia Wojskowego, dochodzi do faktycznego pozbawienia zabużan szansy na nabycie prawa własności określonych nieruchomości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uprawnienie określone w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest prawem o charakterze majątkowym podlegającym konstytucyjnej ochronie przewidzianej w art. 64 Konstytucji.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca zaznaczył, że na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Zdaniem wnioskodawcy widoczne jest, że w stosunku do zabużan ustawodawca nie dochował ciążącego na nim negatywnego obowiązku. Poprzez uchwalanie kolejnych przepisów wyłączających stosowanie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca poddawał zawarte w nim prawo do rekompensaty nowym ograniczeniom, zawężając zasób nieruchomości przeznaczonych do zaspokajania roszczeń zabużan. Tym samym dotychczasową działalnością prawodawczą doprowadził do praktycznej niemożności realizacji uprawnień przysługujących w ramach ekwiwalentu za „mienie zabużańskie”. Na ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony praw majątkowych składa się w istocie suma kwestionowanych wyłączeń możliwości zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Niekwestionowane prawa majątkowe zabużan zarówno obecnie (art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami), jak i w przeszłości poprzez kolejne działania ustawodawcze zostały wydrążone z rzeczywistej treści i przekształciły się w pozór prawa. Formalnie prawo majątkowe do ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą istnieje, ale jego realizacja jest praktycznie niemożliwa. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich właśnie praktyczne konsekwencje wprowadzonych wyłączeń należy mieć na uwadze przystępując do oceny konstytucyjności ingerencji ustawodawcy w sferę praw majątkowych przysługujących zabużanom.

Zdaniem wnioskodawcy przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnego prawa ochrony praw majątkowych (art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie zostały spełnione. Wprawdzie ograniczenie w realizacji roszczeń przysługujących zabużanom nastąpiło w formie ustawowej, co koresponduje z art. 216 ust. 2 Konstytucji stanowiącym, iż zbywanie nieruchomości przez Skarb Państwa oraz inne państwowe osoby prawne następuje za zasadach i w trybie określonym w ustawie. Jednakże nie istniała konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia. Wręcz przeciwnie, realizując konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, państwo powinno być zainteresowane tym, aby w możliwie nieodległym terminie wywiązać się ze swoich kilkudziesięcioletnich zobowiązań wobec przesiedlonych obywateli. Nie istnieje też żaden uchwytny związek pomiędzy wprowadzonymi wyłączeniami a bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia, moralności publicznej oraz wolnościami i prawami innych osób.

Wnioskodawca podkreślił, że z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika też zakaz naruszania istoty ograniczanego prawa, a o naruszeniu istoty danego prawa można mówić wówczas, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać. Nie ulega zaś wątpliwości, że podstawową funkcją prawa przyznanego obywatelom, którzy pozostawili majątek na terenach nie wchodzących w skład obecnego Państwa Polskiego jest otrzymanie w formie stosownego ekwiwalentu innej nieruchomości. Ta funkcja prawa została w istocie zniweczona poprzez kolejne ograniczenia wprowadzone przez ustawodawcę w zakresie realizacji tego prawa, doszło zatem do naruszenia istoty prawa majątkowego przysługującego osobom przesiedlonym.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 12 listopada 2002 r. przedstawił stanowisko, że kwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ocena zasadności zarzutu naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga odniesienia się do treści umów międzynarodowych, z którymi ustawodawca

wiąże uprawnienie do zaliczenia, określone w art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uwarunkowań historyczno-politycznych, w których doszło do ich zawarcia, a także prześledzenia uregulowań prawnych, podejmowanych w okresie od zawarcia tych umów do chwili obecnej.

Prokurator Generalny, uznał, że umowy republikańskie określają zobowiązania państw – stron, ale nie stanowią źródła praw podmiotowych osób ewakuowanych. Przyjęte przez Państwo Polskie zobowiązanie, wobec ewakuowanych obywateli polskich, do rekompensaty za mienie ruchome i nieruchome pozostawione przez nich za granicą ma charakter publicznoprawny. Wobec tego, że umowy republikańskie nie stanowiły źródła praw podmiotowych realizacja zobowiązania przyjętego przez Państwo Polskie mogła nastąpić przez przeniesienie go do prawa wewnętrznego. Państwo realizowało i realizuje to zobowiązanie od momentu repatriacji do chwili obecnej, w sposób przewidziany w różnych aktach normatywnych.

W opinii Prokuratora Generalnego niewątpliwym jest, że im mniejszy majątek Skarbu Państwa przeznaczony jest na realizację prawa do zaliczenia, określonego w art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tym mniejsze są możliwości zaspokajania uprawnień podmiotów repatriowanych. Prokurator Generalny wyraża jednak wątpliwości, czy z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa płynie bezwzględny nakaz dla ustawodawcy pełnej realizacji oczekiwań kompensacyjnych zabużan. Umowy republikańskie podjęte zostały przecież w bardzo szczególnych, bo wojennych warunkach, a zakres zaspokojenia uprawnionych musi uwzględniać upływ czasu, możliwości finansowe i wszelkie inne zobowiązania oraz powinności państwa.

Całokształt okoliczności w analizowanej sprawie wskazuje, że ograniczenie wartości prawa do zaliczania, w sposób określony zakwestionowanymi przepisami, nie narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Państwo realizuje zobowiązania wobec repatriantów przez okres ok. 60 lat, a prawo do zaliczenia, w obowiązującym kształcie, jest kolejną regulacją prawną dotyczącą tego problemu. Z powołanej zasady konstytucyjnej nie można wyprowadzić wniosku, że na zaspokajanie uprawnień zabużan powinien być przeznaczony cały majątek Skarbu Państwa, a ich uprawnienia uznane za priorytetowe w stosunku do innych adresowanych wobec państwa.

W przekonaniu Prokuratora Generalnego, uwzględniając zarówno upływ czasu, który minął od zdarzeń rodzących odpowiedzialność państwa oraz ciągle trwającą możliwości prawnego zaspokajania uprawnień zabużan, ustawodawca ma prawo ograniczać zasoby majątkowe przeznaczone na realizację tych uprawnień, wychodząc ze słusznego założenia, że wartość niezaspokojonych z tego tytułu żądań uległa zmniejszeniu.

Ponadto, każde publicznoprawne zobowiązanie państwo realizuje w taki sposób i tak długo, jak uznaje to za zasadne i możliwe, po rozważeniu aspektów politycznych, gospodarczych i społecznych. U podstaw regulacji zawartej w przepisie art. 17 ustawy z 29 grudnia 1993 r., która zawiesza możliwość realizacji prawa do zaliczenia w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i w konsekwencji również regulacji zawartej w art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami leżała konieczność równego traktowania osób pokrzywdzonych, w tym byłych właścicieli. Zawieszenie trwa do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności. Natomiast wyłączenie zawarte w art. 31 ust. 4 ustawy z 30 maja 1996 r. (obowiązujące od dnia 1 stycznia 2002 r.) uzasadnione było potrzebą rozszerzenia możliwości pozyskiwania środków pieniężnych na cele modernizacji sił zbrojnych. Według Prokuratora Generalnego powyższe powody ograniczenia możliwości realizacji prawa do zaliczenia, określonego w

art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, są obiektywnie uzasadnione, a także znajdują oparcie w konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej i obowiązku ustawodawcy dbałości o dobro państwa.

Z wyżej wskazanych względów Prokurator Generalny nie podziela zarzutu wnioskodawcy, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem Prokuratora Generalnego niezasadny jest również zarzut sprzeczności kwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nie kwestionując charakteru prawa do zaliczenia jako prawa majątkowego, należy podnieść, że ustawodawca świadomie przyznał mu niską wartość, a więc z założenia nadał temu prawu taki, a nie inny kształt. Prawo to ma pierwotny charakter w tym sensie, że nie ma odniesienia do określonego prawa podmiotowego, np.: prawa do odszkodowania za utraconą własność, którego realizacja następowałaby w formie prawa do zaliczenia. Połączenie prawa do zaliczenia z publicznoprawnym zobowiązaniem państwa, wynikającym z „umów republikańskich” (które nie stanowią źródła praw podmiotowych) oznacza, że o kształcie, treści i wartości tego prawa decyduje ustawodawca. Skoro ustawodawca ukształtował prawo w określony sposób, nawet niedostateczny z punktu widzenia zainteresowanych podmiotów, to nie można zasadnie twierdzić, że stanowiąc takie prawo, jednocześnie ograniczył je naruszając jego istotę. W opinii Prokuratora Generalnego można czynić zarzut, że z uwagi na niską wartość prawo to niedostatecznie realizuje publicznoprawne zobowiązania państwa, ale jest to kwestia, która nie poddaje się kontroli w płaszczyźnie konstytucyjnej ochrony praw majątkowych, a tym samym nie można jej oceniać pod kątem dochowania przez ustawodawcę warunków dopuszczalności stanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

5. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 6 grudnia 2002 r. przedstawił stanowisko, że kwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją.

Prezes Rady Ministrów poinformował, że około 1,5 miliona osób otrzymało ekwiwalent za mienie pozostawione na byłych kresach wschodnich oraz wydzielono około 300 tysięcy nowych gospodarstw rolnych o powierzchni 1,7 miliona hektarów gruntów wraz zabudowaniami.

W obowiązującym stanie prawnym realizacja zobowiązań wynikających z tzw. „układów republikańskich” nadal jest możliwa na podstawie: przepisów art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości (Dz. U. Nr 9, poz. 32, ze zm.).

Niewątpliwym jest, że majątek Skarbu Państwa przeznaczony na realizację uprawnień podmiotów repatriowanych uległ zmniejszeniu. U podstaw regulacji zawartej w przepisie art. 17 ustawy z 29 grudnia 1993 r. i w przepisie art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami, leżała konieczność równego traktowania osób pokrzywdzonych, w tym byłych właścicieli, w stosunku do których nie został definitywnie rozwiązany problem zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia lub ewentualnie przywrócenia własności. Wyłączenie zawarte zaś w art. 31 ust. 4 ustawy z 30 maja 1996 r., uzasadnione było potrzebą rozszerzenia możliwości pozyskiwania środków pieniężnych na cele modernizacji sił zbrojnych. Wprowadzenie powyższych ograniczeń podyktowane zostało koniecznością realizacji wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji – bezpieczeństwa państwa oraz praw innych osób, a przy wprowadzaniu wyłączeń spełnione zostały inne konieczne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw, tj.:

ograniczenia wprowadzone zostały ustawą, nie godzą w zasady demokratycznego państwa prawnego, nie naruszają istoty wolności i praw. Powody ograniczenia możliwości realizacji prawa do zaliczenia są ponadto obiektywnie uzasadnione i znajdują oparcie w konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i obowiązku ustawodawcy dbałości o dobro państwa (art. 1 Konstytucji).

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów nie można podzielić zarzutów naruszenia, przez zakwestionowane przepisy, konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Państwo realizuje swoje zobowiązania wobec zabużan nieprzerwanie od kilkudziesięciu lat, a prawo do zaliczenia przewidziane w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest jedynie kolejną regulacją prawną dotyczącą tego problemu. Prezes Rady Ministrów podkreślił, że zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona zaufania do prawa nie oznacza nienaruszalności tych praw, ponieważ nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostek, w szczególności w sytuacji zmiany warunków społecznych i gospodarczych wymagających ograniczenia dotychczas zagwarantowanych praw.

W opinii Prezesa Rady Ministrów nie można także zgodzić się z zarzutami, iż zakwestionowane przepisy pozostają w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podstawowym uprawnieniem jakie zawsze ustawodawca przyznawał zabużanom, w ramach ekwiwalentu za pozostawione przez nich mienie nieruchome, było i jest prawo zaliczania jego wartości na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste bądź ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Wprowadzone ograniczenia dotyczą jedynie rodzaju nieruchomości, przy zakupie których nie przysługuje prawo do zaliczenia. Ustawodawca nie naruszył zatem samej istoty prawa do zaliczania, ale jedynie zawęził jego zakres, co jak wcześniej zostało podniesione, wynikało z konieczności realizacji innych konstytucyjnych obowiązków państwa.

Prezes Rady Ministrów poinformował również, że ogólna wartość roszczeń zawartych we wnioskach złożonych u starostów do dnia 25 listopada 2002 r., wynosi około 2 miliardy złotych. Podjęcie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia zgodnego z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich spowoduje utratę przez Skarb Państwa wpływów ze sprzedaży oraz z czynszów najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład Agencji Rolnej Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, uwzględniając przybliżoną ogólną wartość roszczeń osób uprawnionych do zaliczenia, stoi na stanowisku, że nie ma obecnie potrzeby budowania nowego modelu prawnego, który regulowałby kwestie tzw. „mienia zabużańskiego”.

Prezes Rady Ministrów podkreślił, że treść art. 91 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, iż źródłem powszechnie obowiązującego prawa wewnętrznego mogą być tylko takie umowy, które zostały ratyfikowane i ogłoszone w Dzienniku Ustaw.

Odnosząc się do mocy wiążącej trzech umów międzynarodowych, tzw. układów republikańskich, stwierdzić należy, że 1) brak jest informacji o ratyfikacji umowy z Litewską SRR; 2) spornym jest, czy umowy z Ukrainą SRR oraz Białoruską SRR zostały ratyfikowane; 3) żadna z tych umów nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Układy republikańskie zawarte zostały przez PKWN, organ władzy wykonawczej. Zgoda na ratyfikację tych umów powinna być udzielona przez organ władzy ustawodawczej, jakim ówczesnie była Krajowa Rada Narodowa. Z odnalezionego w Archiwum Akt Nowych protokołu z obrad Krajowej Rady Narodowej z 9 września 1944 r. wynika, iż kwestia umów republikańskich stanowiła przedmiot obrad KRN. Z powyższego protokołu nie

wynika jednak, czy KRN dokonała ratyfikacji powyższych umów. Niezależnie jednak od podniesionych powyżej wątpliwości, bezsporne jest, iż żadna z tych trzech umów międzynarodowych nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Zgodnie zatem z art. 91 ust. 1 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji nie stanowią one części krajowego porządku prawnego i nie mogą być bezpośrednio stosowane.

Należy przy tym podkreślić, iż w dniu 21 lipca 1952 r. Rząd RP podpisał z Rządami ZSRR, Ukraińskiej SSR, Białoruskiej SSR i Litewskiej SSR umowę o wzajemnych rozliczeniach, wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej. Na mocy art. 5 tej umowy, układające się strony uznały za całkowicie rozliczone wszelkie wzajemne roszczenia wynikające z układów republikańskich z 1944 r. Podpisanie powyższej umowy oznaczało więc zgodę umawiających się stron na uznanie, że międzynarodowe, wzajemne zobowiązania, które wynikały z układów republikańskich zostały wykonane. Według prawa międzynarodowego umowy wykonane traktuje się jako nieobowiązujące w stosunkach między stronami, gdyż nie mogą one dłużej stanowić podstawy dla żądania wykonania jakichkolwiek zobowiązań międzynarodowych.

Jakiegokolwiek roszczenia mogą więc wynikać jedynie z samego przepisu art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie z postanowień umów republikańskich. Odwołanie w tym przepisie do umów międzynarodowych służy jedynie określeniu kręgu osób uprawnionych do zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza granicami państwa.

Prezes Rady Ministrów uznał za konieczne podkreślenie, że w przypadku podzielenia przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, Rada Ministrów wnosi o rozważenie skorzystania z instytucji określonej w art. 71 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przewidującej odroczenie terminu utraty mocy obowiązujących przepisów, w niniejszej sprawie na okres 18 miesięcy. Wniosek umotywowany jest charakterem regulowanych spraw oraz możliwością znowelizowania w tym terminie zaskarżonych przepisów.

6. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 grudnia 2002 r. przedstawił stanowisko Sejmu, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z Konstytucją.

W uzasadnieniu stanowiska podzielił w pełni argumentację przedstawioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich uznając zarzuty zawarte w niniejszym wniosku za zasadne.

7. Trybunał Konstytucyjny postanowił potraktować stanowisko Zarządu Głównego Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kresowian Wierzyieli Skarbu Państwa z 16 grudnia 2002 r. jako opinię organizacji społecznej w kwestii warunków realizacji prawa zaliczenia wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Przedstawiona została dokumentacja na potwierdzenie tezy wynikającej z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, że realizacja uprawnień z tytułu tzw. prawa zaliczenia jest iluzoryczna, z uwagi na brak mienia, które spełniałoby wymogi określone w art. 212 u.g.n. W opinii Stowarzyszenia zobowiązania Skarbu Państwa w stosunku do zabużan wynikają z umów republikańskich, a ocena zgodności kwestionowanych przepisów nie może być przeprowadzona w oderwaniu od ich treści. Ratyfikacja powyższych umów odbyła się z zachowaniem przepisów prawnych wówczas obowiązujących i wywierała skutek prawny w postaci potwierdzenia umów przez tymczasowy organ władzy ustawodawczej. Zdaniem Stowarzyszenia umowy republikańskie winny być traktowane jako źródło prawa mające pierwszeństwo przed ustawą, przynajmniej w zakresie przysługujących osobom uprawnien do zwrotu wartości pozostawionego mienia. Zatem zakres badania zgodności art. 212

u.g.n. z Konstytucją powinien być poszerzony o badanie zgodności wskazanego przepisu z umowami republikańskimi.

II

Na rozprawie w dniu 19 grudnia 2002 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów poinformował, że na mocy art. 2 ustawy z 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw – w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397) w art. 53 dodany został ust. 3 przyznający osobom, o których mowa w art. 212 ust. 1 u.g.n. prawo zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych na terenach niewchodzących w skład obecnego terytorium RP, na poczet należności z tytułu ceny sprzedaży przedsiębiorstwa.

Przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Prezesa Rady Ministrów wnieśli także o rozważenie w niniejszej sprawie skorzystania przez Trybunał Konstytucyjny z instytucji odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

A. Założenia podstawowe motywów wyroku

1. Wywód uzasadnienia rozwija argumentację następujących tez kluczowych stanowiących ośnowę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie:

1) Umowy międzynarodowe – tzw. umowy republikańskie stworzyły szczególnego rodzaju zobowiązanie państwa do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski po II wojnie światowej. 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.

2) Prawo zaliczenia, przewidujące możliwość zaliczenia wartości mienia utraconego przez obywateli Polski pozostawionego poza jej obecnym terytorium na poczet ceny kupna nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego, stanowi swoisty surogat utraconego prawa własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, ale uznanym w porządku prawnym Rzeczypospolitej prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym. Prawo to korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

3) Tworzenie ram prawnych określonych instytucji nie może całkowicie abstrahować od okoliczności faktycznych oraz realiów gospodarczych, w jakich funkcjonować będą tworzone instytucje prawne. Ustawodawca nie może więc co do zasady doprowadzić do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce

pozbawionym wartości majątkowej. W wypadku tzw. prawa zaliczenia jego wartość nominalna nie odpowiada jednak jego wartości rzeczywistej. Deprecjacja wartości tego prawa następuje z uwagi na to, że na skutek ustawowego wyłączenia określonych kategorii nieruchomości w zasadniczy sposób ograniczona została możliwość realizacji tego prawa.

4) Wszystkie ukształtowane w porządku prawnym prawa majątkowe podlegają ochronie konstytucyjnej. Ingerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następująca bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego przybiera postać wywłaszczenia *de facto*, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W konsekwencji ocena przepisów, które w praktyce eliminują możliwość realizacji prawa, prowadzi do wniosku, że są one niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5) Rozwiązania prawne ograniczające możliwość realizacji prawa zaliczenia, w ramach określonych ustawą, prowadzące do wydrążenia treści tego prawa, nie mogą być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie pozostają w funkcjonalnym związku z żadną z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności).

6) Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne. Zasada ta wymaga tym samym usunięcia z porządku prawnego przeszkód uniemożliwiających realizację prawa zaliczenia. Ocenie z punktu widzenia zasady ochrony zaufania podlega, w wypadku prawa zaliczenia, sposób ochrony tego prawa a nie jego treść. Brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

B. Historyczne uwarunkowania sporu o „mienie zabużańskie”

2. Kwestia rozliczeń z tytułu mienia utraconego poza obecnymi granicami Polski związana jest bezpośrednio ze zmianą granic, która dokonała się w wyniku II wojny światowej. Polska utraciła na podstawie porozumień zawartych przez Wielką Brytanię, Stany Zjednoczone oraz ZSRR terytoria położone na wschód od tzw. linii Curzona, natomiast przyznano jej ziemie należące przed dniem 1 września 1939 r. do Niemiec, położone na wschód od linii Odry i Nysy Łużyckiej z wyłączeniem części terytorium Prus Wschodnich, które stało się częścią ZSRR (obecnie tzw. obwód kaliningradzki). Zmiany te doprowadziły do masowych przesiedleń ludności, do 1944 r. zamieszkującej te tereny, w tym repatriacji obywateli polskich z ziem wcielonych do Związku Sowieckiego. Należy podkreślić, że zmiany terytorialne, które w owym czasie nastąpiły w Europie, były wynikiem wspomnianych porozumień wielkich mocarstw i zostały przeprowadzone bez względu na stanowisko suwerennych władz państw, których dotyczyły. Wskutek nich Państwo Polskie straciło obszar około jednej piątej terytorium w granicach przedwojennych.

W celu umożliwienia repatriacji obywateli polskich z terytoriów, które weszły w skład ZSRR, we wrześniu 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) zawarł umowy z rządami Republiki Radzieckiej: Białoruskiej, Ukraińskiej i Litewskiej. Dotyczyły one ewakuacji ludności ukraińskiej, białoruskiej i litewskiej z terytorium RP oraz obywateli polskich z terytoriów tych republik. Umowy zawarte w 1944 r. z Białoruską, Litewską i Ukraińską SRR przewidywały możliwość repatriacji osób, które w

związku ze zmianą granic w konsekwencji II wojny światowej, znalazły się na terenie jednego z państw – Polski i ZSRR. Wszystkie trzy umowy były niemal identyczne.

Tzw. „umowy republikańskie” przewidywały przeprowadzenie ewakuacji obywateli polskich narodowości polskiej i żydowskiej z terytoriów republik sowieckich oraz Litwinów, Białorusinów, Rusinów oraz Ukraińców mieszkających na terytorium Polski, przy czym ewakuacja miała formalnie rzecz biorąc charakter dobrowolny. Układy te przewidywały bowiem tzw. *prawo opcji*. Zgodnie z ust. 3 art. 1 umów republikańskich „ewakuacja jest dobrowolna i dlatego przymus nie może być stosowany, ani bezpośrednio, ani pośrednio”. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w warunkach wówczas istniejących zasada dobrowolności miała charakter czysto pozorny.

Najistotniejsze były ich postanowienia dotyczące majątku osób podlegających przesiedleniu. Przewidywano, iż ewakuowani rolnicy otrzymają ziemię w rozmiarach przewidzianych ustawą o reformie rolnej, zaś włościanie „jeżeli nawet nie posiadają ziemi w chwili ewakuacji, otrzymają w razie życzenia, przydział ziemi na zasadach ogólnych”, zaś „dla wszystkich innych ewakuowanych stworzy się warunki ażeby mogli otrzymać pracę według swego wykształcenia i specjalności” (art. 1 ust. 5 i 6 według brzmienia układu z Litewską SRR z dnia 22 września 1944 r.).

Z drugiej strony umowy republikańskie przewidywały istotne ograniczenia co do możliwości dysponowania majątkiem przez osoby podlegające ewakuacji na terytorium Polski. Mogły one zabrać ze sobą odzież, obuwie, bieliznę, pościel, produkty żywnościowe, sprzęty domowe, wiejski inwentarz gospodarczy, uprząże i inne przedmioty użytku domowego i gospodarskiego, jednak nie więcej niż dwie tony ogółem na jedną podlegającą ewakuacji rodzinę. Mogły też zabrać ze sobą ptactwo i bydło należące do ich gospodarstwa, jak również przedmioty niezbędne do wykonywania zawodu (por. art. 3 ust. 2 i 3 umów republikańskich). Umowy zabraniały wywozu szeregu przedmiotów o istotnej wartości majątkowej, wśród nich pieniędzy i papierów wartościowych, złota, platyny, kamieni szlachetnych, dzieł sztuki, broni itp. (art. 3 ust. 4). Pozostawiony dobytek podlegał opisowi przez pełnomocników i przedstawicieli stron. Jak wskazano w ust. 7 art. 3, podlegał on „oddaniu pod opiekę Państwa”. Układy zawarte z Białoruską i Ukraińską SRR przewidywały, iż wartość majątku pozostawionego zwraca się ewakuowanym według ceny ubezpieczeniowej zgodnie z ustawami obowiązującymi w Polsce i SRR. Odmienne ujęto tę kwestię w układzie z Litewską SRR, który nie zezwalał na zwrot wartości gruntów (por. art. 3 ust. 6).

Ewakuacji dotyczyła też niepublikowana umowa z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej i rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej mieszkających w ZSRR, i o ich ewakuacji do Polski oraz o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR. Umowa przewidywała szczególny tryb wywozu pieniędzy, zaś co do pozostawionego mienia ruchomego wskazywano, iż „osobom, wyjeżdżającym do Polski, przysługuje prawo zabrania ze sobą należącego do niej mienia, nie przewyższającego wagą dwóch ton na rodzinę dla ludności wiejskiej i jednej tony na rodzinę dla ludności miejskiej, wyjąwszy przedmioty, których wywóz z ZSRR jest wzbroniony” (pkt 6 protokołu dodatkowego).

Ostatnią umową z ZSRR dotyczącą repatriacji była umowa między rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. z 1957 r. Nr 47, poz. 222). Warto przy okazji wspomnieć, iż kwestii majątkowych związanych ze zmianą granic dotyczyła również umowa z dnia 29 marca

1958 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o uregulowaniu niezakończonych spraw majątkowych (Dz. U. z 1959 r. Nr 19, poz. 118).

3. Na początek należy się odnieść do kwestii umocowania ówczesnych organów władzy do zawierania umów międzynarodowych. PKWN niewątpliwie nie może być traktowany jako konstytucyjny organ suwerennego państwa, dysponujący odpowiednią legitymacją demokratyczną i podejmujący w jego imieniu suwerenne decyzje. Zakres przyrzeczonych w umowach republikańskich kompensacji dla repatriantów nie pozostawał w żadnym związku ekwiwalencji i proporcji z zakresem kompensacji, do których były zobowiązane państwa, z którymi umowy te zostały zawarte. *De facto* była to bowiem najczęściej repatriacja jednokierunkowa – byłych obywateli polskich z terenów utraconych przez Rzeczpospolitą w wyniku II wojny światowej. W konsekwencji mimo znacznie większego obciążenia materialnego związanego z przeprowadzeniem przesiedleń i repatriacji, Polska na mocy umowy z dnia 21 lipca 1952 r. z Rządami ZSRR, USRR, BSRR i LSR o wojennych rozliczeniach wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej – zobowiązana została do zapłaty na rzecz ZSRR wysokiej kwoty – 76 milionów rubli (art. 2 umowy). Podobnie jak zmiana granic Polski, z pewnością tego rodzaju zobowiązanie nie może być traktowane jako suwerenna decyzja polskich władz państwowych.

4. Należy w tym miejscu wspomnieć o tym, że podobne obciążenia związane ze skutkami wojny poniosły również inne państwa, jednak poza Niemcami w żadnym wypadku nie można porównać skali ciężarów z tymi, jakie musiało ponieść Państwo Polskie. Warto przypomnieć, iż ich realizacja była utrudniona w związku ze znacznymi stratami materialnymi w trakcie wojny oraz bezpośrednio po jej zakończeniu. W tych warunkach nie ulegało wątpliwości, że proces zadośćuczynienia repatriantom zadeklarowany w umowach z ZSRR i republikami związkowymi musiał być miarkowany i rozłożony w czasie. Oznacza to również konieczność uwzględnienia trudnej sytuacji materialnej państwa, a przede wszystkim innych, poza zabużanami, grup obywateli. Z pewnością skutki wojny dotknęły bowiem całe społeczeństwo polskie. W związku z tym nie można uznać, że np. rekompensata niepełna, ograniczona czasowo bądź o szczególnym charakterze, była z natury rzeczy sprzeczna z zasadą sprawiedliwości. Ocena ta dotyczy również mechanizmów, które obejmują jedynie częściową rekompensatę z tytułu strat poniesionych wskutek działań wojennych i zmian terytorialnych.

Podobny proces, polegający na zadośćuczynieniu przez państwo osobom, które utraciły majątki, miał miejsce m.in. w Niemczech Zachodnich, w których na mocy Ustawy Zasadniczej przyjęto regułę rozłożenia na całe społeczeństwo ciężarów związanych z odbudową państwa i rekompensatą dla osób przesiedlonych z terenów, które znalazły się poza granicami NRD i RFN. Po raz pierwszy uczyniono to w ustawie federalnej z 14 sierpnia 1952 r. (*Gesetz über den allgemeinen Lastenausgleich*). Została ona oparta na tzw. zasadzie ogólnonarodowej solidarności, przewidując szczególnego rodzaju daniny ze strony osób, posiadających aktywa majątkowe z jednej oraz świadczenia wyrównawcze dla tych, którzy utracili w związku z wojną majątek z drugiej strony (np. odszkodowanie za utratę gospodarstwa domowego m.in. dla tzw. „wypędzonych”, tj. osób, które zostały przesiedlone albo które dobrowolnie opuściły tereny byłej III Rzeszy niewchodzące w skład terytorium Niemiec po 1945 r.). Należy jednak pamiętać o tym, iż ze względów moralnych i historycznych trudno porównywać sytuację Polski i Niemiec.

Jest jednocześnie rzeczą charakterystyczną, że niemieckie orzecznictwo konstytucyjne, kształtowane po Traktacie Zjednoczeniowym, jednoznacznie uznaje brak

obowiązków zwrotu wywłaszczonych przedmiotów poprzedniemu właścicielowi – po stronie państwa niemieckiego z tytułu aktów podjętych przez obcą władzę państwową, które zostały uznane za ostateczne przez związanego niemiecką Ustawą Zasadniczą ustawodawcę. Jak stwierdza się m.in. w wyroku Pierwszego Senatu FSK z 23 kwietnia 1991 r. (BverfGE, t. 84, poz. 8, s. 90 i n.): „Konstytucja nie daje podstaw do kwestionowania uznania co do zasady, przez prawo niemieckie skuteczności wywłaszczeń dokonanych przez inne państwa (w tym także konfiskat mienia bez odszkodowania) i to nawet wówczas, gdy owe wywłaszczenia były niezgodne z własnym (niemieckim) porządkiem konstytucyjnym, o ile wywłaszczony majątek znajduje się na terenie innego państwa”. Jak się zarazem podkreśla w tym orzeczeniu, obowiązek rekompensat powinien natomiast wynikać z suwerennych aktów władzy państwowej, bowiem „art. 3 ust. 1 UZ (zasada równości) wymaga, aby ustawodawca stworzył regulacje rekompensacyjne także dla osób wywłaszczonych na mocy konfiskat związanych z prawem okupacyjnym w rozumieniu załącznika III pkt 1 Traktatu Zjednoczeniowego”. Według FSK z niemieckiej Ustawy Zasadniczej nie da się wywieść w stosunku do RFN nakazu pełnego (odpowiadającego wartości utraconego mienia) odszkodowania za szkody poniesione w wyniku wyżej wskazanego wywłaszczenia. Regulując system świadczeń służących wyrównaniu poniesionych szkód, niemiecki ustawodawca jest władny brać pod uwagę możliwości finansowe państwa i jego inne zadania. W normowaniu rekompensat wyrównawczych ustawodawca musi natomiast respektować konstytucyjną zasadę równości (art. 3 ust. 1 UZ) i uwzględniać zasady wykształcone w ramach powojennego systemu wyrównania przez RFN swoim obywatelom ciężarów poniesionych wskutek wojny i jej bezpośrednich następstw.

5. Jest dramatycznym paradoksem, że Państwo Polskie, które poniosło w wyniku II wojny światowej relatywnie największe ofiary, zostało zobowiązane przez zawarcie umów republikańskich, w wyniku aktów niesuwerennej władzy państwowej, którą stanowiły KRN i PKWN, do ponoszenia całości ciężarów majątkowych związanych z przesunięciem granic i z utratą mienia przez swych obywateli. Należy jednak przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu postanowienia z 28 listopada 2001 r., SK 5/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 266), w którym wskazano, iż „brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów, jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową”.

Brak pełnej suwerenności państwowej i narzucenie rozwiązań przyjętych w umowach republikańskich przez ZSRR nie mogą, abstrahując od tego, iż w omawianym wypadku doszło do wykonania zobowiązań międzypaństwowych, prowadzić do wniosku o możliwości podważania ich wyłącznie z tej przyczyny. Takie stanowisko przyjął m.in. suwerenny prawodawca polski po 1990 r. utrzymując w mocy przepisy prawa wewnętrznego oraz umowy międzynarodowe, stanowiące w latach 1944-1989. Tzw. zasada dyskontynuacji należy do wyjątków i wymaga wyraźnej deklaracji ustawodawcy.

Należy jednak zauważyć, że świadomość braku pełnej suwerenności państwowej Polski w okresie pomiędzy 1944-89 rokiem stanowiła jeden z bezpośrednich motywów wprowadzenia do Konstytucji RP art. 241 ust. 2 przewidującego konieczność sporządzenia przez Radę Ministrów wykazu umów międzynarodowych, zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją. W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wskazywano na celowość objęcia tym wykazem tych m.in. umów międzynarodowych, które zawierały postanowienia narzucone Polsce przez obce mocarstwa i wynikające z faktycznej niemożliwości uzgodnienia w sposób suwerenny treści przyjmowanych

regulacji, należycie uwzględniające interesy państwa polskiego (por. Biuletyny Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XLIII, s. 71-75, nr XLV, s. 81-89). Umowy republikańskie należą bez wątpienia do takiej kategorii umów międzynarodowych zawartych w okresie braku faktycznej suwerenności państwa polskiego.

C. Umowy republikańskie jako źródło praw podmiotowych zabużan

6. Przyjęte stanowisko nie może jednak uwalniać od obowiązku ustalenia, czy umowy republikańskie mogły tworzyć jakiekolwiek źródła prawa wewnętrznego i stanowić bezpośrednią podstawę dla roszczeń osób repatriowanych i ich spadkobierców.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarówno tzw. umowy republikańskie, jak i późniejsze nieopublikowane umowy międzynarodowe dotyczące skutków zmiany granic, nie stwarzają *per se* podstaw do powstania – po stronie osób podlegających repatriacji – prawa podmiotowego do rekompensaty.

Po pierwsze, nie można przyjąć, że umowy te stanowiły kiedykolwiek element wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Zarówno w okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji z 1952 r. (lata 1944-1952), w którym obowiązywały w tej mierze postanowienia Konstytucji marcowej z 1921 r., jak i w okresie obowiązywania Konstytucji z 1952 r., wreszcie na tle przepisów konstytucyjnych po 1989 r. i na tle nowej Konstytucji z 1997 r. minimalną podstawą obowiązywania w stosunkach wewnętrznych norm zawartych w umowach międzynarodowych była ich ratyfikacja i opublikowanie umowy w Dzienniku Ustaw (na tym stanowisku stała konsekwentnie cała doktryna prawnokonstytucyjna i z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, a także orzecznictwo sądowe, por. m.in. L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1932, s. 24; L. Antonowicz, *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawna w PRL*, Sprawy Międzynarodowe 1959, nr 1; S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, s. 328-329; K. Skubiszewski, *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa* [w:] *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych* (red. A. Wasilkowski), Warszawa-Wrocław 1980, s. 15; M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, PWN Warszawa 1997, s. 83; orz. SN z 12 lipca 1961 r., II CZ 70/61, odnoszące się do jednej z umów republikańskich, stwierdza, że umowa ta nie może stanowić źródła praw podmiotowych skoro nie została w Polsce ani ratyfikowana, ani ogłoszona, PiP 1962, nr 12, s. 1105; wyrok NSA z 20 listopada 1990 r., ONSA 1991, nr 1, poz. 4).

Obecnie Konstytucja także wymaga ratyfikacji oraz publikacji umowy międzynarodowej aby była ona skuteczna w prawie wewnętrznym *ex proprio vigore*. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 Konstytucji, „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”. Tzw. umowy republikańskie nigdy nie zostały opublikowane, co jest jedną z przesłanek ich skuteczności w prawie wewnętrznym. Zgodnie zaś z art. 241 Konstytucji do umów międzynarodowych zawartych przez RP przed wejściem w życie nowej Konstytucji znajdzie zastosowanie art. 91 Konstytucji, jeżeli zostały one ratyfikowane zgodnie z obowiązującymi w czasie ich ratyfikacji przepisami, zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw, dotyczą kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Umowy republikańskie, nawet jeśli uznać, że nastąpiła ich ratyfikacja na posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej w dniu 9 sierpnia 1944 r., nigdy nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw. Nie spełnia w żadnym razie tego wymagania, zwłaszcza z punktu widzenia możliwości bezpośredniego stosowania umów

międzynarodowych w porządku wewnętrznym państwa, powołanie się na umowy republikańskie w preambule do umowy z dnia 25 marca 1957 r. zawartej pomiędzy rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 222 i 223). Powołanie się na te umowy nie może być bowiem uznane za akt inkorporacji postanowień umów republikańskich do wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Wymaganie publikacji umów w Dzienniku Ustaw nie może być w żadnym razie zastąpione jedynie przez przywołanie faktu zawarcia tych umów, klóciłoby się to bowiem z istotą i celem takiego wymagania stanowiącego niezbędną przesłankę formalną obowiązywania tych aktów w wewnętrznym porządku prawnym państwa.

Po drugie, pomijając formalnoprawny status umów republikańskich, należy uznać, że merytoryczna konstrukcja tych umów i zakres przyjętych tam zobowiązań nie pozwalają na uznanie, że tworzyły one bezpośrednią podstawę dla roszczeń kompensacyjnych osób repatriowanych i ich spadkobierców. Rozwiązania zawarte w tych umowach były rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie przepisów konstytucyjnych z 1952 r. Wskazano wówczas, że „postanowienia powołanych umów międzynarodowych (...), dotyczą przede wszystkim trybu ewakuacji wymienionych w nich osób oraz zasad dokonywania opisu mienia pozostawionego przez te osoby, poza granicami Polski. Umowy te nie zawierają bardziej szczegółowych zasad i trybu rekompensat za mienie nieruchomości pozostawione poza tymi granicami” (por. orz. TK z 10 czerwca 1987 r., P 1/87, OTK w 1987 r., poz. 1).

Zgodnie z ust. 6 art. 3 umów republikańskich „wartość pozostawionego po ewakuacji dobytku ruchomego, a również i pozostawianych nieruchomości [z wyjątkiem ziemi w przypadku układu z Litewską SRR] zwraca się ewakuowanym według ubezpieczeniowej oceny zgodnie z ustawami obowiązującymi w Państwie Polskim (...)”. Wyrażne odesłanie do obowiązujących ustaw wskazuje, że ewentualne roszczenia mogły powstawać dopiero na podstawie odpowiednich regulacji prawa wewnętrznego, a nie wprost na podstawie umowy międzynarodowej. Umowy te wymagały dopiero recepcji do systemu prawa wewnętrznego nakładając stosowne w tym zakresie zobowiązania na państwa-strony. Brak odpowiednich regulacji prawa wewnętrznego, które określałyby szczegółowo tryb i zakres dochodzenia kompensacji czyni niemożliwym bezpośrednie stosowanie w porządku wewnętrznym rozwiązania przyjętego w art. 3 ust. 6, zawartego w poszczególnych umowach republikańskich. Konieczną przesłanką takiego stosowania jest bowiem określenie w samej umowie wszystkich elementów normatywnych, od których zależy zastosowanie określonego instrumentu prawnego. Stanowisko to potwierdza wyrażnie art. 91 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym o bezpośrednim stosowaniu umowy międzynarodowej można mówić jedynie wtedy, kiedy jej stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy. Zasada bezpośredniego stosowania umowy międzynarodowej dotyczy zresztą, zgodnie ze wskazanym przepisem art. 91 Konstytucji, jedynie ratyfikowanych umów międzynarodowych od dnia ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Żadne z wymagań określonych w art. 91 ust. 1 Konstytucji, od których zależy bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej, nie zostało jednak spełnione w analizowanej sytuacji. Nawet zatem, jeśli uznać za trafny pogląd formułowany niekiedy w piśmiennictwie i orzecnictwie, że również nieratyfikowana umowa międzynarodowa mogłaby stanowić podstawę dla bezpośredniego kształtowania sytuacji prawnej jednostki, brak drugiej z przesłanek bezpośredniego stosowania uniemożliwiłaby przyjęcie takiego stanowiska w analizowanej sytuacji.

Po trzecie, należy przypomnieć, że umowy republikańskie zostały uznane za wykonane *inter partes*, między państwami – stronami, co stwierdzono w umowie z dnia 21

lipca 1952 r. „między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, z jednej strony, i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, z drugiej strony, o wzajemnych rozliczeniach, wynikłych z ewakuacji ludności i delimitacji polsko-radzieckiej granicy państwowej”. Na marginesie należy zauważyć, że jeżeli umowy te rozpatrywać w kategoriach zobowiązań *inter partes*, nie tworzących wprost praw podmiotowych po stronie osób repatriowanych i ich spadkobierców, to trzeba uznać, że zgłaszane niekiedy żądanie ich publikacji po upływie 50 lat od momentu uznania ich przez same strony za wykonane nie znajduje uzasadnienia.

Należy podkreślić, że analizowane umowy międzynarodowe tworzyły jednak uzasadnione oczekiwania obywateli polskich uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z tytułu utraty mienia w związku ze zmianą granic po II wojnie światowej. Kwestia ta nie mogła być więc pominięta w prawie wewnętrznym i ustawodawca polski od wielu lat dla jej rozwiązania stara się tworzyć szczególne mechanizmy kompensacyjne.

Z uwagi na istnienie takich oczekiwań i ich realizację w prawie wewnętrznym kwestia rozliczeń z tytułu mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Polski nie może być traktowana – jak ma to miejsce w przypadku rozważań na temat reparytacji – wyłącznie w kategoriach „zadośćuczynienia niesprawiedliwości” poczynionych tym osobom w okresie państwa totalitarnego.

D. Prawo zaliczania jako prawo majątkowe objęte ochroną z art. 64 Konstytucji

7. W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma pytanie, czy prawo zaliczenia może być uznane za prawo majątkowe podlegające ochronie w świetle art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Problematyka istoty tego szczególnego uprawnienia nie może abstrahować od kształtu ustawodawstwa polskiego dotyczącego rekompensat za mienie pozostawione na terytorium ZSRR.

Na wstępie należy wskazać, że możliwość rekompensaty albo prawo zaliczania wartości mienia pozostawionego poza powojennymi granicami Polski, na poczet ceny kupna nieruchomości albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego, regulowało wiele powojennych aktów normatywnych. Należą do nich:

1) dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (art. 16, Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13),

2) dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (art. 18 i 23, Dz. U. Nr 49, poz. 279 ze zm.),

3) dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (art. 9, Dz. U. Nr 71, poz. 389),

4) dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (art. 14, Dz. U. Nr 49, poz. 326),

5) dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (art. 12, Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78),

6) ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (art. 8, Dz. U. Nr 31, poz. 132),

7) ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (art. 20-21, Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.),

8) ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (art. 17 b, Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.),

9) ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (art. 81, Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.),

10) ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (art. 16, Dz. U. Nr 79, poz. 363),

11) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 212, Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.),

12) ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (art. 6, Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299),

Prawo zaliczenia w ustawodawstwie polskim, obecnie uregulowane w art. 212 u.g.n., było różnie kształtowane we wcześniejszych aktach normatywnych. Różnice dotyczyły przede wszystkim katalogu podmiotów uprawnionych oraz zasad dziedziczenia. Analiza poszczególnych aktów prawnych prowadzi do wniosku, iż można wyróżnić trzy podstawowe grupy osób uprawnionych: 1) osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach przedwojennych nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, 2) osoby, które na mocy umów międzynarodowych, zawartych przez Państwo Polskie, miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą oraz odrębną grupę 3) – osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Polskę mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, ta ostatnia kategoria obejmuje jedynie – od strony przedmiotowej – mienie nieruchome oraz zawiera jednocześnie warunek spełnienia przesłanek wymaganych w umowach międzynarodowych (por. K. Zaradkiewicz [w:] J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, *„Mienie zabużańskie” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2002, s. 21). Zakres osób uprawnionych obejmuje *de lege lata* nie tylko tych, którzy podlegali repatriacji na gruncie wskazanych powyżej umów międzynarodowych, lecz również innych przybyłych do Polski, którzy utracili mienie na skutek zmiany granic państwa po II wojnie światowej.

Prawo zaliczania obecnie jest ukształtowane jako dziedziczne, choć katalog uprawnionych był różnie kształtowany w kolejnych aktach normatywnych. Obecnie, zgodnie z ust. 5 art. 212 u.g.n., „W razie śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych za granicą, uprawnienia wynikające z ust. 1 przysługują łącznie wszystkim jego spadkobiercom lub jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione”. Poza zakresem niniejszych rozważań pozostaje kwestia celowości takiego ukształtowania dziedziczenia prawa zaliczania. Wypada w tym miejscu jedynie przywołać orzeczenie TK z 31 stycznia 2001 r., w którym wskazano, iż „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” (P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Sama jednak dziedziczność określonego stanu czy sytuacji prawnie relewantnej nie przesądza o tym, iż mamy do czynienia z prawem podmiotowym (np. posiadanie jest również dziedziczne, mimo że zgodnie z dominującym od dawna poglądem nie jest prawem podmiotowym).

8. Zarówno orzecznictwo, jak i piśmiennictwo nie są jednolite co do oceny natury prawa zaliczania. Teoretycznie analizując dotychczasowe poglądy można przyjąć następujące podstawowe koncepcje: a) zaliczenie nie jest prawem podmiotowym, a jedynie wyznaczoną przez ustawę potencjalną możliwością (sytuacją prawną) dotyczącą reguł postępowania w przypadku zaistnienia określonych okoliczności, b) zaliczenie jest ekspektatywą prawa własności, c) jest ono szczególnym uprawnieniem o charakterze administracyjnym (publicznoprawnym), d) jest to *sui generis* prawo majątkowe o charakterze cywilnoprawnym. W zasadzie wszystkie te zapatrywania są prezentowane zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze.

W orzeczeniu SN z 1 lutego 1974 r., I CR 768/73 (OSPiKA 1975, nr 1, poz. 7) na gruncie przepisów ustawy z 1961 r. wskazano, iż „uprawnienie [do zaliczania] (...) nie ma charakteru cywilno-prawnego, bo jeżeli (...) organ administracyjny nie zaliczy wartości, nie można jego oświadczenia woli – zastąpić sądowym orzeczeniem; zaliczenia można dochodzić tylko na drodze administracyjnoprawnej”. W uchwale z 10 października 1979 r., III CZP 63/79 (OSNCP 1980, nr 1, poz. 7) uznano ponadto, że „uprawnienie to nie stwarza po stronie osoby uprawnionej cywilnoprawnego roszczenia względem Skarbu Państwa. Z tego więc punktu widzenia nie ma ono cech wierzytelności, okoliczność ta jednak nie przesądza negatywnie o tym, aby nie było ono dziedziczne”. Wchodzi ono do spadku jako swoista sytuacja prawna – „swoistość tej sytuacji prawnej polega na tym, że realizacja odziedziczonego przez spadkobierców uprawnienia zależy od dalszych zdarzeń (...)”. Uznaje się ponadto, iż uprawnienie to ma charakter majątkowy, lecz jest niezbywalne (por. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 22 czerwca 1989 r., III CZP 32/89, OSNCP 1989, nr 12, poz. 187). W uchwale SN z 4 lutego 1993 r., III AZP 39/92 (OSNCP 1993, nr 7-8, poz. 128) potwierdzono, że uprawnienie to nie jest przenoszalnym cywilnym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym, „gdyż nie występuje w ramach określonego stosunku cywilnoprawnego” (podobnie w uchwale z 7 czerwca 1994 r., III CZP 77/94, OSNCP 1994, nr 12, poz. 239). W konsekwencji SN trafnie uznał, że uprawnienie ma charakter publicznoprawny. Z kolei w postanowieniu z dnia 21 marca 1997 r., II CKN 52/97 (niepublikowane) uznano, iż chodzi o „specyficzne prawo majątkowe”, „swoistą sytuację prawną”, które nie jest wierzytelnością. Nieco inaczej ocenił charakter tego prawa Sąd Najwyższy w uchwale z 27 marca 2001 r., III CZP 3/01 (OSNCP 2001, nr 11, poz. 159), wskazując, iż ma ono cechy wierzytelności. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2002 r., I SA 3228/01 (niepublikowane), uznając, że uprawnienie to ma charakter roszczenia cywilnoprawnego (por. szczegółową analizę orzecznictwa w: R. Trzaskowski [w:] J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, *„Mienie zabużańskie”*, ss. 65-76).

W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że uprawnienie do zaliczenia jest „*sui generis* uprawnieniem majątkowym o charakterze administracyjnoprawnym (czy szerzej: publicznoprawnym)”, które jednak do chwili wydania decyzji „ma charakter iluzoryczny, praktycznie nie istnieje” (J. Mojak, *Glosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 32/89*, Państwo i Prawo 1991, nr 1, s. 120). Pojawiają się również poglądy akceptujące zapatrywanie, iż mamy w tym wypadku do czynienia z roszczeniem cywilnoprawnym (J. Szachułowicz, *Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Przegląd Sądowy 1999, nr 3, s. 7; J. Szachułowicz [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 529). Wskazuje się, że prawo zaliczania jest „ustawowo gwarantowanym środkiem umorzenia ściśle określonej kategorii zobowiązań pieniężnych”, swoistym „pieniędzem

zabużańskim” (R. Trzaskowski [w:] J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, *„Mienie zabużańskie”*, s. 81 i n.).

Kwestia charakteru prawnego prawa zaliczania była też przedmiotem dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Na gruncie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w orzeczeniu z 10 czerwca 1987 r., P. 1/87, wskazano, że w przypadku mechanizmu zaliczenia mamy do czynienia z prawem do zaliczenia mienia o szczególnym charakterze. Prawo to „realizuje się dopiero w konsekwencji wszczęcia (...) postępowania i jego zakończenia decyzją administracyjną pozytywną o zaliczeniu wartości pozostawionego mienia (lub negatywną, jeżeli zaliczenia odmówiono)”. Jest ono „ściśle związane z decyzją administracyjną o przekazaniu im użytkowania wieczystego, działki budowlanej lub budynków i wymaga również takiej decyzji w przedmiocie zaliczenia mienia aby w następstwie obu decyzji mogło dojść do przeniesienia własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego na warunkach wynikających z tych decyzji”. Z punktu widzenia konstytucyjnego prawo zaliczania ma charakter szczególny jako swoisty surogat własności. Trafne jest też prezentowane w piśmiennictwie ostatnich lat stanowisko, iż w tym wypadku mamy do czynienia z „ustawowo gwarantowanym środkiem umorzenia ściśle określonej kategorii zobowiązań pieniężnych” związanym z nabyciem własności nieruchomości albo prawa użytkowania wieczystego (R. Trzaskowski [w:] J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, *„Mienie zabużańskie”*, s. 81 i n.). Jak wskazano bowiem w wyroku TK z 12 stycznia 1999 r. (P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2), istota określonego prawa podmiotowego chronionego konstytucyjnie wiąże się z jego funkcją.

Szczególny charakter uprawnienia polega na tym, że przysługuje ono potencjalnie, tzn. do jego realizacji dochodzi w wypadku spełnienia określonych przesłanek ustawowych. Ustawodawstwo polskie stwarza w ten sposób swoisty mechanizm kompensacyjny, skorzystanie z uprawnienia do zaliczenia zależy bowiem w dużej mierze od aktywności osób zainteresowanych. Trafnie ujęto to w uzasadnieniu uchwały SN z 26 lutego 1988 r., III AZP 17/87 (OSNCP 1989, nr 7-8, poz. 118): „musi istnieć określony stosunek prawny, na podstawie którego osoba uprawniona do ekwiwalentu jest dłużnikiem, zobowiązanym do zapłaty ceny nabywanej nieruchomości, i swoje zobowiązanie spełnia przedstawiając do zaliczenia na poczet ceny wartość nieruchomości pozostawionej za granicą” (podobnie w uchwale z 7 czerwca 1994 r., III CZP 77/94, OSNCP 1994, nr 12, poz. 239).

Prawo zaliczania ma szczególny charakter jako samodzielne prawo majątkowe. Stanowi, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, 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.

Teza o czysto potencjalnym charakterze takiego uprawnienia prowadziłaby do paradoksalnych wniosków w świetle art. 212 ust. 2 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem, „jeżeli wartość pozostawionych nieruchomości przewyższa wartość nieruchomości, o których mowa w ust. 1, nabytych jako ekwiwalent, różnica może być zaliczona na pokrycie opłat za

użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki zabudowanej budynkiem, przeznaczonym na prowadzenie działalności handlowej lub usługowej, na pracownię do prowadzenia działalności twórczej, domem letniskowym, garażem albo działki przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę”. W konsekwencji pomimo powstania prawa podmiotowego o ostatecznie ukształtowanej treści, nadal istniałaby obok niego pewna „sytuacja” potencjalna. Oznaczałoby to, że do czasu wygrania przetargu przez uprawnionego może istnieć wyłącznie „sytuacja prawna” nie stanowiąca prawa podmiotowego, zaś na późniejszym etapie – sytuacja częściowo zrealizowana.

W ugruntowanym od wielu lat orzecznictwie Trybunału, ekspektatywa maksymalnie ukształtowana to takie prawo, które istnieje, jeżeli zostały spełnione „wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy” (por. np. wyrok z 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256). W przypadku prawa zaliczania chodzi o samodzielną, dostatecznie ukształtowaną instytucję prawną, w przypadku której jedynie wykonanie jest uzależnione od wystąpienia określonych okoliczności faktycznych i prawnych.

Uznanie za trafny podgląd, że jest to ekspektatywa w rozumieniu ukształtowanym w dotychczasowym orzecznictwie TK, a nie już istniejące prawo majątkowe, nie zmieniałoby oceny dotyczącej ochrony konstytucyjnej tej instytucji. Trybunał przyjmuje bowiem, że ochronie konstytucyjnej, obok praw materialnych określanych jako prawa nabyte, podlegają również tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowane (por. np. wyrok z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, s. 536; zob. też wyrok z 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, s. 628; wyrok z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU nr 5/1999, s. 366; wyrok w sprawie SK 7/00).

E. Ocena prawa zaliczenia z punktu widzenia zakresu ochrony przyjętej w art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

9. Nie może budzić wątpliwości, że prawo zaliczania należy do kategorii praw podlegających ochronie na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Konstatacja ta, zważywszy na podobieństwo zakresu ochrony praw majątkowych przyjętego w Konwencji oraz w Konstytucji, może mieć istotne znaczenie dla ustalenia sposobu rozumienia gwarancji udzielanych na gruncie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w odniesieniu do tego rodzaju praw jak analizowane w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1, „każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. np. orzeczenie z 23 września 1982 r. w sprawie *Sporrong i Lonnroth* przeciwko Szwecji, sprawa nr 1/1981/40/58-59) przyjmuje, że „artykuł ten zawiera trzy oddzielne zasady. Zdanie pierwsze pierwszego ustępu gwarantuje spokojne korzystanie z mienia. Drugie zdanie mówi o możliwości pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada wynika z ust. 2 i stanowi, iż państwa uprawnione są m.in. do kontroli korzystania z mienia zgodnie z interesem ogólnym. Zasady druga i trzecia, dotyczące konkretnych sposobów ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z mienia, należy interpretować zgodnie z

uwzględnieniem pierwszej zasady mającej charakter ogólny” (tłum.: M.A. Nowicki: *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 380).

Pojęcie własności (mienia) na gruncie Konwencji Europejskiej nie może być ograniczone do definicji tego prawa występujących w płaszczyźnie klasycznych ujęć prawa cywilnego. Jest to konstrukcja autonomiczna, obejmująca szeroki zakres różnorodnych interesów majątkowych o określonej wartości ekonomicznej (por. D.J. Harris, M. O’Boyle, C. Wabrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London – Dublin – Edinburgh 1995, s. 517; I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, s. 16). W tym więc sensie pojęcie „biens” (possessions) zastosowane w art. 1 Konwencji, obejmujące różnorodne kategorie praw majątkowych, zbliża się do pojęć użytych w art. 64 ust. 1 Konstytucji – prawo do własności i praw majątkowych, które łącznie określają zakres gwarancji konstytucyjnych udzielanych interesom majątkowym podmiotów.

Przepis art. 1 Protokołu nr 1 nawiązuje zatem do instytucji anglosaskiej „property” rozumianej jako majątek, a nie jako prawo własności będące *ius in rem suam*, prawem rzeczowym, co do zasady, najszerzej treści spośród katalogu wszystkich znanych określonemu systemowi prawnemu podmiotowych praw rzeczowych.

Przyjmując takie rozumienie pojęcia „własności” na gruncie Konwencji, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, iż art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności chroni prawo do korzystania z mienia, a nie prawo do nabywania mienia (por. orzeczenie ETPCz z 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*; ECHR, seria A, nr 31, orzeczenie z 28 października 1987 r. w sprawie *Inze przeciwko Austrii*; ECHR, seria A, nr 126, oraz w/w orzeczenie TK w sprawie P. 4/99).

Jak wskazano wyżej, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo zaliczenia nie jest wyłącznie ekspektatywą prawa własności, lecz szczególnym publicznoprawnym prawem majątkowym, którego realizacja powinna być zapewniona przez ustawodawstwo. Nie jest to jednak przeszkodą, aby odnosić do takiej kategorii praw standardy ochrony ukształtowane na gruncie art. 1 Protokołu nr 1. W piśmiennictwie wskazuje się, że ochrona obejmuje m.in. prawa wynikające ze stosunków publicznoprawnych. Podobna tendencja obserwowana jest w orzecznictwie Komisji i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. szerzej: L. Sermet: *The European Convention on Human Rights and property rights*, Human rights files no. 11, Council of Europe Press 1992, s. 12 i n.).

W analizowanym wypadku można też zastosować pewną analogię do angielskiej prawnorzeczowej instytucji „estate”, która obejmuje m.in. prawo nabycia nieruchomości w przyszłości – po śmierci określonej osoby. Przyjmuje się jednak, że nie jest to ekspektatywa (prawo przyszłe), lecz prawo aktualnie istniejące wraz z innymi prawami własnościowymi na nieruchomości. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż „przyszłe posiadanie” ma „aktualną wartość” (zob. szerzej: F.H. Lawson, B. Rudden: *The Law of Property*, Oxford 1984, s. 87-88). Warto w tym kontekście zaznaczyć, że podobne konstrukcje jurydyczne nie są obce niektórym kontynentalnym systemom prawnym, w których pojęcie rzeczy jako przedmiotów prawa obejmuje również dobra niematerialne, „niezmysłowe”. Tak jest np. w prawie francuskim (*biens corporels* oraz *biens incorporels*, por. w szczególności: *L’évolution contemporaine du droit des biens. Troisièmes Journées Renée Savatier (Poitiers, 4 et 5 octobre 1990)*, Paris 1991) i austriackim (*körperliche* oraz *unkörperliche Sachen*, por. § 285 kodeksu cywilnego austriackiego, na ten temat: H. Koziol, R. Welser: *Grundriss des bürgerlichen Rechts, Band 1: Allgemeiner Teil, Sachenrecht, Familienrecht*, wyd. 11, Wien 2000, s. 82-84).

W decyzji z 14 października 1996 r. w sprawie *Radwillowicz przeciwko Polsce* (28559/95) Europejska Komisja Praw Człowieka wskazała, iż na gruncie art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości istnieje „*entitlement to compensation*”, jednak nie rozstrzygnięto, czy chodzi w tym wypadku o prawo własności bądź ekspektatywę prawną (dosł. *legitimate expectation*) z uwagi na niedopuszczalność skargi *ratione materiae*. Porównując ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz ekspektatywę prawną w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy uznać, iż obie instytucje różnią się istotnie od siebie. ETPCz dokonuje bowiem rozróżnienia między instytucją ekspektatywy a prawami podmiotowymi podlegającymi przymusowemu wykonaniu (*legally enforceable rights*, por. wyrok z 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell and Fell*, nr 10/1982/56/85-86), uznając jako ekspektatywy m.in. prawa, które w określonych okolicznościach faktycznych przysługiwałyby stronie. Tym samym ocena istnienia ekspektatywy dotyczy badania tego, czy podmiot mógł się spodziewać, że będzie mu przysługiwało w przyszłości pewne prawo w związku z wystąpieniem pewnych zdarzeń albo że prawo to będzie podlegało wykonaniu. Akcent zdaje się być tu położony w większym stopniu na sam fakt prawnie uzasadnionego oczekiwania (wytworzonego przez władzę publiczną) niż na samą konstrukcję prawa jako takiego. Tymczasem zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie TK ekspektatywa maksymalnie ukształtowana oznacza, że istnieje pewna prawnie relewantna sytuacja, cechująca się istnieniem wyraźnych zobowiązań przyszłego prawa, gdzie dopiero w przyszłości mają nastąpić okoliczności, od których uzależnione jest powstanie prawa podmiotowego, a w konsekwencji jego realizacja. Pojęcie prawnie uzasadnionego oczekiwania (ang. *legitimate expectation*) może być więc w pewnych sytuacjach odnoszone również do swobodnego publicznego prawa majątkowego, o takich cechach jak te, które wskazano w przypadku omawianego prawa zaliczenia.

Poszukując pewnej analogii pomiędzy gwarancjami zawartymi w art. 1 Protokołu nr 1 a zakresem ochrony udzielanym przez art. 64 Konstytucji, warto zauważyć, że w polu zastosowania art. 1 określonym w orzecznictwie ETPCz znajdowały się tak różnorodne interesy, jak np. prawo do zwrotu nieruchomości bezprawnie przejętej przez władzę publiczną (por. wyrok z 30 maja 2000 r., *Belvedere Alberghiera S.R.L. przeciwko Włochom*, *Reports of Judgments and Decisions* 2000-VI), roszczenia odszkodowawcze z tytułu wywłaszczenia (por. wyrok z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie *Carbonara i Ventura przeciwko Włochom*, *Reports of Judgments and Decisions* 2000-VI), roszczenia z tytułu szkody nie podlegającej kompensacji na tle systemu krajowego (por. wyrok z 20 listopada 1995 r. w sprawie *Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii*, ECHR seria A, nr 332), ochrona prawa do korzystania z własności przez właściciela *de facto* tego prawa pozbawionego (por. wyrok z 24 czerwca 1996 r. w sprawie *Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji*, ECHR, seria A, nr 260 B), a nawet zmniejszenia świadczeń emerytalnych (decyzja z 18 października 2001 r. w sprawie *Labus przeciwko Chorwacji* skarga 50965/99; HUDOC Ref. REF00022582).

Na specjalną uwagę, z punktu widzenia rozważanej problematyki, zasługuje koncepcja wywłaszczenia *de facto* przyjmowana na tle orzecznictwa strasbourskiego w odniesieniu do tych przypadków, w których ingerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następuje bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego. Następuje więc *de facto*, tj. poprzez faktyczne działania władzy publicznej uniemożliwiające korzystanie czy dysponowanie samym prawem (por. m.in. wskazane wyżej sprawy *Papamichalopoulos przeciwko Grecji*, *Sporrong i Lönroth przeciwko Szwecji*).

F. Ocena prawa zaliczania z punktu widzenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji

10. Analiza konstytucyjności kwestionowanych we wniosku RPO ograniczeń ustawowych może być z punktu widzenia wskazanego wzorca dokonana łącznie, bowiem wszystkie one dotyczą tego samego zarzutu, a mianowicie zakresu przedmiotowego możliwości realizacji prawa zaliczania.

Art. 64 Konstytucji wprowadza konstytucyjną ochronę praw majątkowych. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Gwarancją konstytucyjną są więc objęte takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Warto w tym miejscu podkreślić, iż regulacja konstytucyjna nie może być interpretowana w ten sposób, iż dotyczy praw majątkowych wynikających jedynie ze stosunków cywilnoprawnych. Ochronie podlegają bowiem wszelkie prawa majątkowe, w tym tzw. publiczne prawa majątkowe. Prawo zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Państwa Polskiego ma charakter publicznoprawny, jednak nie zmienia to faktu, iż mieści się ono w ramach kategorii praw majątkowych, o których mowa w art. 64 Konstytucji.

Z kolei zgodnie z ust. 2 art. 64 Konstytucji, „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

Na gruncie tego przepisu należy wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego

Po pierwsze, statuuje on, że ochrona taka przysługuje każdemu, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty – w rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje.

Po drugie – ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak – na co wskazywano we wcześniejszym orzecznictwie – gwarancji określonej treści prawa majątkowego, jego skuteczności względem określonych osób itp., lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji.

Ocena konstytucyjności określonych rozwiązań normatywnych nie dotyczy zaniechań ustawodawczych, bowiem to wyłącznie od ustawodawcy zależy stworzenie określonych praw majątkowych. Nie jest więc możliwe *a limine* na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego – poza pewnymi wypadkami wynikającymi wprost z przepisów konstytucyjnych – zakładanie konieczności ustawowej regulacji istnienia pewnych rodzajów czy postaci praw podmiotowych i ich określonej treści. Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem władny wkraczać w sferę pozostawienia pewnych kwestii poza zakresem regulacji ustawowej.

Kontrola konstytucyjności przepisów prawa, w tym także dokonywana na gruncie art. 64 Konstytucji, nie dotyczy zasadniczo warunków stosowania prawa. Nie jest możliwa konstytucyjna ocena potencjalnej możliwości wykonywania określonego, przewidzianego przez ustawodawstwo prawa podmiotowego. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że tworzenie ram prawnych określonych instytucji nie może całkowicie abstrahować od okoliczności faktycznych i realiów gospodarczych, w jakich funkcjonować będą tworzone instytucje prawne.

Brak uwzględnienia „otoczenia” prawnego, szerszego kontekstu systemowego i uwarunkowań faktycznych, od których zależy sama możliwość realizacji prawa podmiotowego prowadzić może do sytuacji, w której określone rozwiązanie prawne

niejako *a priori* jest skazane na niepowodzenie, a więc przybiera charakter czysto fasadowej, pozornej instytucji.

11. Reforma samorządowa przeprowadzona w 1990 oraz 1998 r., jak również późniejsze przekształcenia własnościowe, w tym prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych oraz przemiany strukturalne prowadzone w rolnictwie przez utworzenie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, spowodowały istotne zmniejszenie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Ulega on permanentnemu uszczuplaniu wskutek zbywania tych nieruchomości na rzecz innych podmiotów (dotyczy to również ustanawiania użytkowania wieczystego, które nie może być ustanawiane na gruntach nienależących do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego). Można stwierdzić, iż od wielu lat istnieje – zgodna z realizowaną przez państwo polityką prywatyzacyjną – tendencja do uszczuplania zasobu gruntów należących do Skarbu Państwa.

Możliwości wyłączenia określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa tak obecnie, jak i w przyszłości, mogą być rozpatrywane w kontekście przekształceń własnościowych polegających na restytucji majątku. Chodzi przede wszystkim o obowiązek zwrotu nieruchomości wywłaszczonych oraz wciąż otwartą kwestię reprivatyzacji mienia znacionalizowanego albo skonfiskowanego przez władze komunistyczne poczynając od 1944 r. *Prima facie* konieczność uregulowania w przyszłości kwestii restytucji może uzasadniać wniosek o zasadności „zamrożenia” obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia w przyszłej ustawie zakresu i kierunków reprivatyzacji. Taka intencja jest widoczna w treści art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, w którym *expressis verbis* wskazano na czasowy charakter wyłączenia możliwości zaliczania przez zabużan wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP „do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności”. Konsekwentne zastosowanie tego założenia wymagałoby zupełnego wstrzymania obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa do czasu takiej regulacji, tymczasem ustawa wyłączyła jedynie pewien krąg uprawnionych, jakimi są zabużanie, uniemożliwiając im realizację prawa zaliczania w wypadku nabywania takich nieruchomości.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie ma wątpliwości, że w tych okolicznościach wszelkie akty normatywne ograniczające dostęp zabużan do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa rzutują bezpośrednio na szansę realizacji prawa zaliczania.

Na tle obecnego stanu prawnego można dostrzegać występowanie swoistej antynomii funkcjonalnej – ukształtowane bowiem przez obowiązujące ustawodawstwo prawo podmiotowe w praktyce nie może być realizowane. Prawo zaliczania staje się w konsekwencji w coraz większym stopniu „pustym zobowiązaniem” przybierając postać *nudum ius*. Utrzymanie obecnej tendencji i wyłączenie z możliwości zaliczania szerokiego katalogu gruntów Skarbu Państwa nie daje szans na realizację tego prawa w przyszłości. Stan ten już obecnie powoduje powstanie niekorzystnej i paradoksalnej zarazem sytuacji, w której uprawnieni oczekujący latami na możliwość przystąpienia do przetargu, a w jego trakcie – zdając sobie sprawę z trudności w realizacji przysługującego im prawa zaliczania – „podbijają” cenę nieruchomości do wysokości znacznie przewyższającej jej wartość rynkową.

W istniejących warunkach dla oceny możliwości korzystania z prawa zaliczenia uwzględniać należy nie tylko ograniczenie dostępności pewnych nieruchomości z takich

czy innych, mniej lub bardziej uzasadnionych przyczyn, lecz faktyczne szanse wykonywania prawa oraz jego ekonomiczną wartość.

Ustawy ograniczające dostępność dla zabużan nieruchomości Skarbu Państwa w istocie prowadzą do faktycznego wywłaszczenia polegającego na niemożności wykonania prawa zaliczania ani obecnie, ani w przyszłości, w takim znaczeniu w jakim pojęcia tego używa cytowane wyżej orzecznictwo ETPCz.

Nie można podzielić poglądu Prokuratora Generalnego, że ustawodawca świadomie określa niską wartość tego prawa, *ex definitione* niejako ukształtowanym jako prawo o małym znaczeniu majątkowym. Przyjęcie takiego stanowiska musiałoby oznaczać, że prawo to wbrew ustawowo wskazanym celom w istocie nie miałoby służyć rekompensowaniu strat materialnych osób uprawnionych, a jedynie stworzeniu pozorów realizacji zobowiązań międzynarodowych Państwa Polskiego.

Niekonstytucyjność ograniczeń wskazanych w art. 212 ust. 1, art. 213 u.g.n., art. 17 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz art. 31 ust. 4 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, polega więc właśnie na tym, że prawo podmiotowe (prawo zaliczania) zostało tak ukształtowane, że nie może być w istniejącym otoczeniu prawnym urzeczywistnione, a w takiej sytuacji staje się iluzoryczne, czysto pozorne. Nie chodzi przy tym jedynie o przejściową, uwarunkowaną określonymi okolicznościami faktycznymi i prawnymi, niemożność realizacji, lecz o tworzenie takich konstrukcji ustawowych, które *ex thesi* wyłączają taką możliwość. W analizowanej sprawie ocena możliwości urzeczywistnienia tego prawa jest tym bardziej istotna, że ustawodawca akceptując co do zasady istnienie zobowiązań wobec zabużan, jakie państwo przyjęło na mocy umów międzynarodowych, nie stworzył jednocześnie wcześniej żadnych alternatywnych mechanizmów kompensacyjnych. Prawo zaliczania stanowiło przez kilkadziesiąt lat jedyne dostępne *de lege lata* rozwiązanie pozwalające na zrekompensowanie strat materialnych, jakie ponieśli obywatele polscy na skutek zmian terytorialnych w latach czterdziestych XX w. (por. pkt 16 uzasadnienia co do wprowadzenia nowej regulacji ustawowej).

Jak wskazano w wyroku TK z 13 kwietnia 1999 r. (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40) w sprawie K 36/98, art. 64 ust. 2 Konstytucji „daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”. Z konstytucyjnego punktu widzenia ochrona określonego prawa majątkowego obejmuje również ochronę możliwości jego realizacji, a więc uwzględnienie szerszego kontekstu systemowego, w którym prawo to funkcjonuje. W konsekwencji ocena przepisów, które ingerują w taką możliwość, *de facto* ją eliminując, może prowadzić do uznania ich za sprzeczne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

G. Ocena prawa zaliczenia z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji

12. Ochrona praw majątkowych nie oznacza jednak zupełnej niemożności ingerencji w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności (wyrok z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, s. 536; wyrok w sprawie SK 7/00). Konieczne jest jednak zachowanie ram konstytucyjnych, które wyznaczają granice ochrony konstytucyjnej określonego prawa majątkowego (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/99, OTK ZU nr 1/2000, s. 37, wyrok w sprawie SK 7/00). Ograniczenia takie Konstytucja wprowadza w

art. 31 ust. 3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wielokrotnie wskazywano, iż przepis ten taksatywnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Należą do nich: 1) ustawowa forma ograniczenia, 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, a więc również brak innych dostępnych, skutecznych środków realizujących podobny cel, 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) i 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, mechanizm oceny dopuszczalności określonych ograniczeń odnoszący się do prawa własności dotyczy co do zasady również innych konstytucyjnie chronionych praw majątkowych. Również ograniczenia innych niż prawo własności konstytucyjnie chronionych praw majątkowych muszą zatem spełniać wskazane przesłanki. Dopuszczalność i granice ograniczeń nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od istoty (charakteru prawnego) określonej instytucji. Jak bowiem wskazano w wyroku z dnia 29 czerwca 2001 r., K. 23/00 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 124), „granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie wymaga rozważenia: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”.

W tym kontekście należy przypomnieć stanowisko TK wyrażone w wyroku z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3), zgodnie z którym zakres tych ograniczeń nie może powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego, powodując „wydrażenie” go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści – istoty tego prawa.

Jak ponadto wskazał TK w uzasadnieniu wyroku z 2 czerwca 1999 r., K 34/98, gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza identycznej ochrony w przypadku różnych kategorii praw. Ochrona ta jest bowiem w pierwszym rzędzie determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem poszczególnych praw: „równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, a w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne. Nie jest więc na przykład równoznaczne z naruszeniem zasady równości w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadnicze zróżnicowanie ochrony udzielanej z jednej strony użytkownikowi (skuteczność *erga omnes*), z drugiej – dzierżawcy (skuteczność *inter partes*), zważywszy na to, że prawa te należą, mimo wyraźnie występującego podobieństwa funkcjonalnego, do różnych kategorii prawnych – praw podmiotowych bezwzględnych w pierwszym przypadku, praw względnych – w drugim przypadku. (...) Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich, ani też nie determinuje takich lub innych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych, to jest bowiem zadaniem regulacji gałęziowych (...). Z drugiej jednak strony, zasady tej nie można rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający ustawodawcy na całkowitą dowolność kreowania poszczególnych praw podmiotowych. Przedmiotem oceny jest bowiem, z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej nakazującej równą ochronę prawną

praw majątkowych, również stosowane przez ustawodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnych kategorii praw i zasadność merytoryczna stosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie ustawy jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

13. W świetle wcześniejszych rozważań należy uznać, iż wszystkie zawarte we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje ograniczające zakres przedmiotowy nieruchomości, w stosunku do których może być stosowany mechanizm zawarty w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, są sprzeczne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenia takie nie znajdują uzasadnienia w demokratycznym państwie prawnym. Cele wskazane w art. 17 ustawy z 29 grudnia 1993 r. oraz przyświecające ograniczeniu realizacji prawa zaliczania w wypadku nieruchomości powierzonych Agencji Mienia Wojskowego w postaci pozyskiwania środków na modernizację wojska nie mogą być realizowane w sposób, który pozbawia jedynie określoną grupę podmiotów możliwości wykonywania przysługujących im praw majątkowych.

W przypadku mienia rolniczego pozostającego pod zarządem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa nie można tolerować takiego wyłączenia, bez jednoczesnego stworzenia uniwersalnych rozwiązań, które powodowałyby otwarcie drogi do rozwiązania problemów majątkowych związanych z regulacją stosunków własnościowych. W przypadku wyłączeń przewidzianych w ustawie z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, uzyskiwanie środków dla modernizacji i utrzymywania struktur wojskowych nie uzasadnia dyskryminacji osób uprawnionych do zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnym terytorium Polski tylko dlatego, że osoby te mogą nie uiścić ceny nabycia w gotówce. Tego rodzaju rozwiązania nie mogą w żadnej mierze być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Nie istnieje też funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konieczność wprowadzenia ograniczeń mogłaby powstać wówczas, gdyby realizacja prawa zaliczania prowadziła do uniemożliwienia zaspokojenia prawnie chronionych interesów innych podmiotów. Istnienie prawa zaliczania nie prowadzi w szczególności do sytuacji, w której doszłoby do naruszenia praw innych osób (np. byłych właścicieli, którym przysługuje pierwszeństwo albo osób, które mają prawo pierwokupu).

Należy jednocześnie podkreślić, że niekonstytucyjność wskazanych przepisów nie jest związana z zaniechaniem ustawodawczym w postaci braku pewnych regulacji dotyczących rekompensat dla zabużan. Wynika ona bowiem z istnienia wadliwego kształtu normatywnego regulacji kwestii zadośćuczynienia, która prowadzi do powstania niedopuszczalnej dysfunkcjonalności systemowej. Państwo kreując majątkowe prawa podmiotowe nie może bowiem jednocześnie arbitralnie wprowadzać, przy wykorzystaniu instrumentów władztwa państwowego, tego rodzaju ograniczeń, które – przez ustanowienie rozwiązań wyłączających znaczące zasoby nieruchomości z obrotu – paraliżują *de facto* możliwość otrzymania przez beneficjentów tych praw jakichkolwiek korzyści majątkowych.

H. Ocena prawa zaliczenia z punktu widzenia zgodności z art. 2 Konstytucji

14. Odrębnym wzorcem konstytucyjnym wskazanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W dotychczasowym orzecznictwie TK ugruntowane zostało stanowisko, iż art. 2 Konstytucji obejmuje również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest ona – jak podkreślano we wcześniejszych orzeczeniach – oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego, bowiem „demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słuszenie nabytych i ochrony interesów w toku (por. m.in. orzeczenie z 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 71-72), ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego.

Ustawodawca co do zasady nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej. Należy bowiem jeszcze raz podkreślić, iż w wypadku tzw. prawa zaliczania jego wartość nominalna nie odpowiada jego wartości rzeczywistej. Deprecjacja ta następuje właśnie z uwagi na to, iż na skutek ustawowego wyłączenia określonych kategorii nieruchomości w istotny sposób ograniczono możliwość realizacji tego prawa.

W rezultacie należy uznać, że wszystkie przepisy zakwestionowane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (z wyłączeniem, o czym niżej, art. 212 u.g.n.) ingerują w treść przyznanego prawa majątkowego, modyfikując w niedopuszczalnym zakresie jego kształt prawny (por. np. orzeczenie w sprawie K 36/98).

Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując, jak wskazano wyżej, zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację prawa zaliczania. Trybunał Konstytucyjny nie ocenia tego, w jakim stopniu realnie funkcjonujące prawo zaliczania mogłoby usunąć uszczerbek spowodowany utratą „mienia zabużańskiego”. Rozwiązanie tego problemu, który dotyczy generalnej kwestii wyrównywania strat poszczególnych grup ludności, poniesionych w wyniku historycznych zmian terytorialnych kraju i przekształceń własnościowych dokonanych kilkadziesiąt lat temu, leży w gestii ustawodawcy. Ocenie podlegać natomiast może sposób ochrony prawa majątkowego, które przez ustawodawcę zostało przyznane. Wytworzyło to bowiem w pełni uzasadnione oczekiwanie uprawnionych podmiotów – co do jego realizacji w takim zakresie, w jakim ustawodawca uznaje autonomicznie zobowiązanie kompensacyjne państwa. Stanowisko to odpowiada przyjętej na gruncie orzecznictwa strasbourskiego, opisaney wyżej, koncepcji ochrony *legitimate expectation*.

W istocie więc chodzi tu o realizację postulatu, zgodnie z którym tworzone powinny być takie regulacje prawne, które zapewniają jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, ale w pełni zakładają przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych. Stworzony mechanizm kompensacji dla osób, które w wyniku przekształceń terytorialnych zostały pozbawione majątku, doprowadził do powstania uzasadnionych oczekiwań po stronie zainteresowanych, że problem ten w przyszłości zostanie ostatecznie

rozwiązany z uwzględnieniem interesów wszystkich podmiotów, którym tak ukształtowane prawo zaliczania przysługuje. Stanowisko co do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa umacniał dodatkowo brak w systemie prawnym alternatywnych form rekompensaty.

W kontekście powyższych rozważań należy też odnieść się do kwestii ogólnej ustawowej regulacji rekompensat i repriwatyzacji oraz pojawiającego się w związku z tym zarzutu uprzywilejowania przez ustawodawcę zabużan jako jednej grupy osób poszkodowanych. W pierwszym rzędzie wypada podkreślić, że do Trybunału Konstytucyjnego nie należy ocena braku ustawy repriwatyzacyjnej, nie może on bowiem w świetle obowiązującego ustawodawstwa orzekać w zakresie zaniechania legislacyjnego. Należy podkreślić, że mechanizm ustawowy umożliwiający repatriantom oraz innym osobom, które utraciły majątki w związku ze zmianą granic po 1944 r., istniał niemal nieprzerwanie od połowy lat czterdziestych.

15. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego uznanie niekonstytucyjności przepisów ograniczających możliwość realizacji prawa zaliczania nie prowadzi *eo ipso* do naruszenia praw użytkowników, dzierżawców, najemców oraz innych osób, którym przysługują prawa do nieruchomości Skarbu Państwa. Ustawodawca nie nakłada bowiem nań tzw. obowiązku kontraktowania, ani nie określa listy nieruchomości, które muszą być przeznaczone do zbycia. Decyzja o zbyciu określonej nieruchomości należy każdorazowo do właściwego terytorialnie organu administracji publicznej i jej podjęcie nie może abstrahować od istniejących stosunków prawnych. Kwestia ta dotyczy jednak stosowania, a nie stanowienia prawa, w związku z czym pozostaje poza zakresem niniejszych rozważań. Na marginesie można zauważyć, że prawo polskie przewiduje szczególne środki ochrony podmiotów korzystających z cudzej nieruchomości w razie jej zbycia (można choćby tu wspomnieć cywilnoprawną konstrukcję rozszerzonej skuteczności najmu na gruncie art. 678 k.c.).

16. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego regulacja zawarta w art. 212 u.g.n. pozwalająca na zaliczenie wartości mienia pozostawionego poza granicami RP na poczet ceny nieruchomości albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest sprzeczna ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi w tym tylko zakresie, w jakim wyłącza ona możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Przepis ten zachowuje zatem moc obowiązującą w pozostałym zakresie, w którym określona jest podstawa istnienia samego mechanizmu prawa zaliczania. Nie znajduje natomiast uzasadnienia rozwiązanie wprowadzone przez ustawodawcę do art. 212 u.g.n., które polega na ograniczeniu realizacji prawa zaliczania wyłącznie w odniesieniu do opłat za użytkowanie wieczyste lub do ceny sprzedaży działki budowlanej oraz sprzedaży położonych na niej budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa, a więc z wyłączeniem nabycia nieruchomości rolnych. Za zniesieniem tego ograniczenia przemawiają te same argumenty, które zostały przedstawione wyżej przy ocenie innych kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów.

Eliminacja z systemu prawnego ograniczeń wprowadzonych w art. 212, art. 213 u.g.n. i w pozostałych przepisach szczególnych stwarza możliwość, iż zachowany mechanizm zaliczania stanie się rzeczywistym, a nie tylko, jak dotychczas, pozornym instrumentem kompensacji. Trybunał nie oceniał celowości wyboru przez ustawodawcę konkretnego sposobu zaspokojenia interesów majątkowych zabużan, ponieważ ustalenie kształtu konkretnych rozwiązań instytucjonalnych mieści się w ramach autonomii

legislacyjnej. Przedmiotem oceny z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych był więc już istniejący w ustawie mechanizm kompensacji.

17. Na marginesie należy zauważyć, że obok mechanizmu kompensacyjnego realizowanego bezpośrednio w art. 212 u.g.n. ustawodawca wprowadził ostatnio nową możliwość realizacji prawa zaliczania w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2055), obowiązującą od 14 stycznia 2003 r., która dodaje ust. 3 w art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397). Na podstawie tego przepisu osobom, o których mowa w art. 212 u.g.n. stworzono możliwość zaliczenia wartości pozostawionych nieruchomości na poczet ceny sprzedaży prywatyzowanego przedsiębiorstwa w części odpowiadającej wartości praw do niektórych nieruchomości wchodzących w skład tego przedsiębiorstwa albo ceny sprzedaży tych praw nie wchodzących w jego skład. Jest to nowa postać prawa zaliczenia, która wpłynie, jak należy sądzić, na poszerzenie możliwości uzyskania swoistej rekompensaty z tytułu utraconego mienia. Nowa regulacja nie zmienia jednak co do zasady oceny prawa zaliczenia ukształtowanego przez zakwestionowane w sprawie przepisy. Istnienie nowej postaci prawa zaliczenia (w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) nie zwalnia przecież ustawodawcy od takiego ukształtowania analizowanego w niniejszej sprawie mechanizmu kompensacyjnego, który byłby rzeczywistym instrumentem ochrony praw majątkowych jednostki, a nie tylko pozorem prawa.

Zniesienie ograniczeń zawartych w zakwestionowanych przepisach stwarza niewątpliwie nowe, korzystniejsze warunki dla realizacji prawa zaliczenia, a tym samym szansę na realne funkcjonowanie ukształtowanego w ustawodawstwie mechanizmu kompensacyjnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji wyroku.