

117/11A/2004

WYROK

z dnia 15 grudnia 2004 r.

Sygn. akt K 2/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska
Jerzy Stępień
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 grudnia 2004 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) w całości ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39) z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a w przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uznał zasadności powyższego wniosku, o zbadanie zgodności z przepisami Konstytucji następujących przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego:
 - a) art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - b) art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - c) art. 2 ust. 2 ustawy z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - d) art. 2 ust. 4 ustawy z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - e) art. 3 ust. 2 ustawy z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - f) art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
 - g) art. 9 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji,
 - h) art. 15 ustawy z art. 2 Konstytucji,
 - i) art. 16 ustawy z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,oraz
- 2) art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.) z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 grudnia 2004 r. w Dz. U. Nr 273, poz. 2722.

o r z e k a:

I

1. Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39) jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz nie jest niezgodny z art. 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz nie jest niezgodny z art. 21 i art. 52 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 2 ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 w części stanowiącej zwrot: „i zamieszkują na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz nie jest niezgodny z art. 21 i art. 52 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 2 ust. 4 i art. 16 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim dotyczą osób, które na podstawie odrębnych przepisów nabyły na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa w ramach świadczeń przewidzianych w umowach, o których mowa w art. 1 tej ustawy, o wartości niższej niż wynikająca z obowiązujących przepisów o prawie zaliczenia, są niezgodne z art. 2, art. 32 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz nie są niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

5. Art. 3 ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 oraz art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 i Nr 240, poz. 2055, z 2003 r. Nr 60, poz. 535 i Nr 90, poz. 844 oraz z 2004 r. Nr 6, poz. 39, Nr 116, poz. 1207 i Nr 123, poz. 1291) są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 przez to, że ustalają arbitralnie granice realizacji prawa zaliczenia w sposób nieuwzględniający zróżnicowanej sytuacji osób uprawnionych oraz nie są niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

6. Art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy powołanej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

7. Art. 9 ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

8. Art. 15 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim dotyczy postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o prawie zaliczenia, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Przepisy ustaw wskazane w części I pkt 5 sentencji tracą moc obowiązującą z dniem 30 kwietnia 2005 r.

UZASADNIENIE:

I

1. Treść wniosku

Grupa posłów na Sejm we wniosku z 30 stycznia 2004 r. wystąpiła o stwierdzenie niezgodności w całości ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39; określonej skrótowo jako: ustawa o zaliczaniu) z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Alternatywnie, wnioskodawcy wnieśli o stwierdzenie niezgodności z przepisami Konstytucji poszczególnych przepisów wyżej wymienionej ustawy: art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy – z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy – z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 2 ust. 2 ustawy – z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 2 ust. 4 ustawy – z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 3 ust. 2 ustawy – z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy – z art. 2 i art. 32 Konstytucji; art. 9 ust. 2 ustawy – z art. 2 Konstytucji; art. 15 ustawy – z art. 2 Konstytucji; art. 16 ustawy – z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy wnieśli również o stwierdzenie niezgodności art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.) z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wniosek został podzielony na kilka części. W pierwszej części dokonano wstępnego określenia charakteru uprawnień osób uprawnionych do zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza obecnymi (wschodnimi) granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. (zwanych dalej skrótowo: zabużanami). Następnie przedstawione zostały zasadnicze zagadnienia związane z problemem rozliczeń tzw. mienia zabużańskiego. W dalszej zaś części wnioskodawcy przedstawili szczegółową argumentację w zakresie oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przez siebie regulacji normatywnych ustawy z 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego.

2. Kwestionowane przepisy

Pierwszy zarzut niekonstytucyjności odniesiony został do art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu. Wnioskodawcy wskazują na sprzeczność przywołanych przepisów z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprowadzone zaskarżonymi przepisami uzależnienie nabycia, przez właścicieli nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego i ich spadkobierców, prawa zaliczenia od „posiadania obywatelstwa polskiego” oraz „zamieszkiwania na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej, co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” stanowi, w ocenie wnioskodawców, naruszenie zasady ochrony i respektowania praw słusznie nabytych, a także zasady zaufania obywateli do państwa i do prawa (art. 2 Konstytucji). Konstrukcja przyjęta w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2

różnicuje sytuację prawną zabużan i powoduje ograniczenie możliwości dochodzenia praw przez część uprawnionych dotychczas podmiotów. Jak podkreślają wnioskodawcy, dotychczasowa sytuacja zabużan nigdy nie była różnicowana w zależności od ich miejsca zamieszkania, a wszelkie próby wprowadzenia takiego wymogu były uchylane przez orzecznictwo (por. np. wyrok NSA z 20 marca 2003 r., sygn. akt 3228/01). Biorąc pod uwagę okoliczność, iż zgodnie z art. 17 ustawy o zaliczaniu „wchodzi [ona] w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”, osoby dotychczas uprawnione zostały pozbawione (z uwagi na tak krótki okres) możliwości podjęcia ewentualnych kroków, zmierzających do realizacji wprowadzonych przez ustawodawcę regulacji. Według wnioskodawców zaskarżone przepisy wprowadzone zostały z naruszeniem zasady zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji), gdyż diametralnie i w sposób zaskakujący ukształtowały sytuację (położenie) części uprawnionych, pozbawiając ich możliwości dochodzenia swoich praw. Wprowadzone kryterium miejsca stałego zamieszkania, w opinii wnioskodawców, nie może być uznane za mieszczącą się w dopuszczalnych granicach zmianę praw na niekorzyść adresatów normy.

We wniosku zawarty został również zarzut niezgodności art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przywołując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uznające prawo zaliczenia za szczególne prawo majątkowe o charakterze publicznoprawnym, wnioskodawcy wskazują, że zaskarżona regulacja ewidentnie narusza „istotę” tego prawa. Pozbawienie zabużan i ich spadkobierców prawa dochodzenia ekwiwalentu za mienie pozostawione poza granicami – w ocenie wnioskodawców – stanowi naruszenie wywodzonej z art. 31 ust. 3 zasady proporcjonalności w ograniczeniu konstytucyjnych praw i wolności.

W dalszej kolejności wnioskodawcy podnoszą, że zakwestionowane przepisy prowadzą do nieuzasadnionej nierówności podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną – repatriacją. Zdaniem wnioskodawców, trudno jest znaleźć racjonalne wytłumaczenie, dlaczego o możliwości uzyskania ekwiwalentu za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP, w związku z II wojną światową, ma decydować miejsce zamieszkania w dniu 30 stycznia 2004 r. czy posiadanie obywatelstwa polskiego. Różnicowanie zabużan na mieszkających w Polsce i mających miejsce zamieszkania poza Polską nie może być uznawane w świetle zasady równego traktowania obywateli za spełniające te same warunki. Wnioskodawcy stwierdzają, że art. 32 ust. 1 Konstytucji został naruszony, gdyż zaskarżone przepisy zróżnicowały krąg adresatów, przyjmując za kryterium cechę całkowicie nieistotną (miejsce zamieszkania).

Prawo zaliczenia jest prawem majątkowym, którego ochronę gwarantuje Konstytucja. Pozbawienie tego prawa wprowadzone zaskarżonymi przepisami art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 jest *de facto* wywłaszczeniem dokonany bez żadnego odszkodowania, co – zdaniem wnioskodawców – dowodzi naruszenia konstytucyjnych gwarancji ochronnych ustanowionych w art. 21 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W zakresie przepisu art. 2 ust. 2 ustawy, wnioskodawcy stwierdzają, że wprowadza on zmianę zasad dziedziczenia, nieprzewidzianą w kodeksie cywilnym. Uzależnienie dziedziczenia prawa zaliczenia od posiadania obywatelstwa polskiego i stałego zamieszkiwania na terenie RP, co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy, narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji. Prawo zaliczenia jest prawem majątkowym i prawem dziedzicznym. Uzależnienie prawa dziedziczenia od obywatelstwa i miejsca zamieszkania nie może być – w ocenie wnioskodawców – uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej. Rozwiązanie przyjęte w art. 2 ust. 2 jest więc naruszeniem prawa dziedziczenia chronionego na mocy art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Dodatkowo, jak wskazują wnioskodawcy, regulacja zawarta w zaskarżonych przepisach ustawy o zaliczaniu powoduje negatywne skutki dla zainteresowanych, gdyż

uniemożliwia korzystanie z gwarantowanej konstytucyjnie (art. 52 ust. 1) wolności wyboru zamieszkania i pobytu. Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie polegające na uzależnieniu prawa zaliczenia od miejsca zamieszkania czyni wolność wyboru miejsca zamieszkania „iluzoryczną” i prowadzi „pośrednio do faktycznego pozbawienia jej”.

Przepisom art. 2 ust. 4 oraz art. 16 ustawy o zaliczaniu wnioskodawcy zarzucają niezgodność z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wspomniane przepisy pozbawiają, zdaniem wnioskodawców, prawa zaliczenia, w pełnym wymiarze, osoby, które nabyły w przeszłości nieruchomości od Skarbu Państwa, bez względu na ich wartość. Wnioskodawcy wskazują w szczególności na naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji), zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasadę równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2). Zdaniem wnioskodawców kwestionowane regulacje w sposób zaskakujący i nieprzewidywalny pogorszyły sytuację tych zabużan, którzy w części zrealizowali przyznane im prawo zaliczenia. Treść zakwestionowanych przepisów, w kontekście art. 5 ust. 4 ustawy o zaliczaniu, nie spełnia kryteriów stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego. Art. 5 ust. 4 ustawy nakazuje, by w uzasadnieniu decyzji, w której potwierdza się prawo zaliczenia, wskazany został dotychczasowy stan realizacji tego prawa. W ocenie wnioskodawców, istnienie tego wymogu w sytuacji, gdy ustawa nie przyznaje prawa zaliczenia osobom, które nabyły nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie odrębnych przepisów, w ramach świadczeń przewidzianych w umowach, wymienionych w art. 1 ustawy, powoduje „zamieszanie” interpretacyjne. Jego istnienie może uprawniać do takiego rozumienia art. 2 ust. 4 ustawy, które pozbawia prawa zaliczenia tylko w zakresie, w jakim prawo to zostało już zrealizowane, ale może też służyć jedynie uzasadnieniu decyzji odmawiającej potwierdzenia prawa zaliczenia.

Wnioskodawcy podkreślają także, że żaden z aktów prawnych regulujących sytuację prawną zabużan, do momentu wejścia w życie zakwestionowanej ustawy, nie przewidywał ograniczeń wartości przysługującego im „prawa zaliczenia”. Regulacja pozbawiająca możliwości otrzymania pełnego ekwiwalentu osoby, które jedynie w części zrealizowały uprawnienia wynikające z tego prawa, musi zostać – w ocenie wnioskodawców – uznana za próbę wywłaszczenia bez słusznego odszkodowania. Stanowi to naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Przyjęte w art. 2 ust. 4 i art. 16 ustawy rozwiązanie narusza także zasadę równości (art. 32 Konstytucji) i zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem wnioskodawców, w świetle tych zasad jest niedopuszczalne, by ci spośród zabużan, którzy uzyskali część należnego ekwiwalentu (niezależnie od tego, jaka była to część), byli traktowani odmiennie od tych, którzy takiego ekwiwalentu nie uzyskali.

W dalszej części wniosku podniesiony został zarzut niezgodności art. 3 ust. 2 ustawy o zaliczaniu oraz art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U z 2002 r. Nr 171, poz. 1397) – z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Oba zakwestionowane przepisy wprowadzają ograniczenia prawa zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego do wysokości równej 15% wartości tych nieruchomości, przy czym wysokość zaliczonej kwoty nie może przewyższać 50 000 PLN. Przewidziane przez ustawodawcę ograniczenia procentowe i kwotowe naruszają – w opinii wnioskodawców – istotę prawa do zaliczenia, którego ekwiwalentność jest zasadą niepodważalną. Regulacje zawarte w tzw. umowach republikańskich nie przewidywały żadnych ograniczeń ani co do rodzaju, ani co do wysokości rekompensaty za pozostawione mienie. Tak więc regulacje ustawowe, które są wykonaniem tych umów, powinny w jak najbardziej racjonalny sposób dążyć do

całościowego zaspokojenia roszczeń osób uprawnionych. Prawo zaliczenia jest prawem majątkowym i podlega ochronie konstytucyjnej. Oznacza to, zdaniem wnioskodawców, że ustawodawca ma obowiązek powstrzymania się od stanowienia przepisów, które ograniczałyby ochronę praw przysługujących zabużanom. Ingerencja ustawodawcy, polegająca na pozbawieniu zabużan tytułu prawnego do 85% prawa majątkowego, stanowi ewidentne naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy pozostają również w sprzeczności z art. 21 ust. 2 Konstytucji, bo ograniczenie w nich przewidziane traktować należy jako wyłączenie, dokonane mocą ustawy, ale bez przyznania słusznego odszkodowania.

Zdaniem wnioskodawców, wprowadzone ograniczenia (procentowe i kwotowe) są także niezgodne z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, wnioskodawcy twierdzą, że w sytuacji gdy około 90% uprawnionych zrealizowało swoje prawo do zaliczenia w pełnej wysokości, wprowadzenie regulacji, według której pozostałe 10% będzie mogło otrzymać jedynie 15%, i nie więcej niż 50 000 PLN, narusza tę zasadę w sposób rażący. Pozbawienie 85% należnego ekwiwalentu zabużan, którzy do tej pory nie zdołali go uzyskać, godzi zarówno w zasadę sprawiedliwości społecznej, jak i w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawcy wnoszą również o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 2 ustawy o zaliczaniu oraz art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż wynikające z nich ograniczenia nie mieszczą się w konstytucyjnym zakresie dyskrekcji ustawodawcy zwykłego do kształtowania reżimu kompensacyjnego, regulującego świadczenia za utracone nieruchomości. Nie występuje tutaj – zdaniem wnioskodawców – żaden uchwytny związek pomiędzy wprowadzonymi ograniczeniami a bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia, moralności publicznej oraz wolnościami i prawami innych osób.

W ocenie wnioskodawców za niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji uznać należy art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zaliczaniu. Wprowadzane tam kryterium pełnoletności w chwili zawierania umów, jako warunku dopuszczalności dowodu z zeznań świadków, na okoliczność wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, w sytuacji braku dokumentów wymienionych w ustawie, jest nieuzasadnione. Spełnienie tego warunku powoduje bowiem, że świadkami mogą być wyłącznie osoby, które w roku 2004 mają co najmniej 78 lat. Jest to, zdaniem wnioskodawców, ograniczenie zasady otwartego systemu środków dowodowych, przyjętej zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i cywilnym. W praktyce przeprowadzenie takiego dowodu będzie niewykonalne, ponieważ większość potencjalnych świadków już nie żyje. Powoduje to, że „cała regulacja dopuszczająca potwierdzenie prawa do zaliczenia, poprzez zeznania świadków, staje się prawem pustym, pozorem prawa i jako taka narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji”. Ograniczenie dowodowe w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji, potwierdzającej jedynie istnienie uprawnienia, w praktyce może pozbawić zainteresowanych możliwości uzyskania ekwiwalentu za pozostawione mienie, przez co narusza zasadę ochrony praw nabytych. Nadto, jak wskazują wnioskodawcy, regulacja ta narusza zasadę równości, ponieważ do momentu wejścia w życie niniejszej ustawy zainteresowani mogli powoływać dowody z zeznań świadków na zasadach ogólnych, czego nie dopuszcza zakwestionowany przepis. Pogarsza to sytuację osób, które jeszcze nie skorzystały z przysługującego im prawa, co godzi w postanowienia art. 32 Konstytucji.

Art. 9 ust. 2 kwestionowanej ustawy, zgodnie z którym: „Do postępowań zakończonych wydaniem zaświadczeń potwierdzających prawa do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego stosuje się

przepisy rozdziału 12 kodeksu postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 146 § 1”, jest – zdaniem wnioskodawców – sprzeczny z art. 2 Konstytucji. Brak określenia w ustawie z 12 grudnia 2003 r. przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego w stosunku do wydanych już zaświadczeń oraz decyzji, a także brak takich regulacji w k.p.a. powoduje, że przewidziana w art. 9 ust. 2 weryfikacja wydanych uprzednio zaświadczeń potwierdzających prawo zaliczenia byłaby bezzasadna. Z tych powodów wnioskodawcy wnoszą o stwierdzenie niezgodności przywołanego przepisu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, a szczególnie wynikającą z niej zasadą pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego.

Sprzeczności ostatniego kwestionowanego przepisu – art. 15 ustawy o zaliczaniu wnioskodawcy dopatrują się w związku z art. 2 Konstytucji. Ponieważ dotychczasowe przepisy pozwalały na uzyskanie pełnego ekwiwalentu, a wprowadzone zaskarżoną ustawą ograniczają je do 15% należnego ekwiwalentu, przeprowadzanie postępowań w oparciu o art. 15 jest naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego. Stosowane są bowiem przepisy „mniej korzystnej” ustawy, podczas gdy powszechnie przyjętą normą jest, że w przypadku zmiany prawa, sprawy „wszczęte i niezakończone przed zmianą” prowadzi się na podstawie przepisów bardziej korzystnych dla zainteresowanych. Nie może budzić wątpliwości – zdaniem wnioskodawców – że dotychczasowe przepisy, które pozwalały uzyskać 100% ekwiwalentu, były bardziej korzystne niż wprowadzone w ustawie z 12 grudnia 2003 r. (przewidującej maksymalnie 15% z należnego ekwiwalentu).

W konkluzji wnioskodawcy wnoszą o stwierdzenie niezgodności w całości ustawy z 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. Wskazują przy tym na sprzeczność ustawy z następującymi konstytucyjnymi wartościami i zasadami: demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw nabytych, bezpieczeństwa prawnego, zachowania dostatecznej określoności przepisów prawnych, proporcjonalności środków do celów, zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, zasady równości i zasady ochrony praw majątkowych.

3. Stanowiska uczestników postępowania

3.1. Stanowisko Prokuratora Generalnego

Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 31 marca 2004 r. wyraził pogląd, że:

– przepisy art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie są niezgodne z art. 21 i art. 52 ust. 1 Konstytucji;

– przepisy art. 2 ust. 4 i art. 16 powołanej wyżej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą osób, które na podstawie odrębnych przepisów nabyły na własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa o wartości poniżej określonej w art. 3 ust. 2 oraz art. 13 tej ustawy, są niezgodne z art. 64 ust. 2, art. 32 oraz art. 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji;

– przepisy art. 3 ust. 2 powołanej wyżej ustawy oraz art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, w brzmieniu nadanym przez art. 13

powołanej wyżej ustawy, są zgodne z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji;

– przepis art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a powołanej wyżej ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i jest zgodny z art. 32 Konstytucji;

– przepis art. 9 ust. 2 powołanej wyżej ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji;

– przepis art. 15 powołanej wyżej ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił także stanowiska wnioskodawców co do sprzeczności w całości ustawy z 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu – z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Uzasadniając swe stanowisko, Prokurator Generalny wskazał na analogię tez sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie kontroli konstytucyjności przepisu 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.), które stanowić mogą osnowę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie:

a) 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 stanowiły 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.

b) prawo zaliczenia 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).

c) 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, 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.

d) konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedziona z zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne. Zasada ta tym samym wymaga 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 (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Zdaniem Prokuratora Generalnego powyższe tezy należy przenieść na grunt niniejszej sprawy, jako niewymagające dowodzenia, ponieważ ustawodawca, kształtując zmodyfikowany mechanizm kompensacyjny za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., za których pozostawienie miały przysługiwać świadczenia przewidziane w enumeratywnie wskazanych umowach międzynarodowych (art. 1 ustawy o zaliczaniu), pozostał przy dotychczas przyjętej formie rekompensaty w postaci prawa zaliczenia.

Ustosunkowując się w pierwszej kolejności do zarzutów skierowanych wobec art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu, Prokurator Generalny nie zgodził się

z twierdzeniem wnioskodawców, że przywołane przepisy naruszają art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Odwołując się do aksjologicznych uwarunkowań powstania zobowiązania państwa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami naszego państwa, Prokurator Generalny przypomina, że warunkiem nadrzędnym państwa była troska o własnych obywateli, którzy, na skutek zmiany granic naszego państwa w rezultacie działań wojennych, znaleźli się poza jego terytorium i w związku z tym poddali się akcji przesiedlenia (repatriacji) do Polski, pozostawiając majątek nieruchomy poza jej granicami. Zobowiązanie państwa do rekompensaty pozostawionego mienia dotyczyło więc tylko obywateli polskich, i tylko tych, którzy przesiedlili się na terytorium Polski. Prawo zaliczenia pozostaje w zależności od przyjętego przez państwo zobowiązania, które wyraźnie wiązało się z obywatelstwem polskim i miejscem przesiedlenia (repatriacji), a więc zamieszkaniem na terytorium Polski.

Zakwestionowane przez wnioskodawców przesłanki, warunkujące nabycie prawa zaliczenia (art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3), na podstawie kontrolowanej ustawy, zdaniem Prokuratora Generalnego nie stanowią nowości prawnej, w sensie materialnym, ponieważ ich istnienie także dotychczas warunkowało nabycie tego prawa, znajdując swoje pierwotne źródło w umowach międzynarodowych wymienionych w art. 1 ustawy o zaliczaniu. W tym miejscu Prokurator Generalny przywołuje uchwałę Sądu Najwyższego (z 10 kwietnia 1991 r., sygn. akt III CZP 84/90/OSNC z 8-9/1991, poz. 97) dotyczącą art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 ze zm.), w której Sąd Najwyższy stwierdził, że przewidziane w wyżej wymienionej ustawie prawo zaliczenia wartości mienia nieruchomego, pozostawionego na terenach niewchodzących w skład obecnego obszaru państwa polskiego, przysługuje obywatelom polskim zamieszkałym w dniu 1 września 1939 r. na tych terenach, którzy po tym dniu opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. i zamieszkują w Polsce. Powołany przepis art. 88 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami (wcześniej art. 81 ust. 1) przeniesiony został, z niewielkimi zmianami, do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) i znalazł odzwierciedlenie w treści art. 212, do którego miała również zastosowanie przytoczona wyżej uchwała Sądu Najwyższego. Wyartykułowanie zaskarżonych przesłanek w art. 2 kwestionowanej ustawy służy jedynie w ocenie Prokuratora Generalnego precyzyjnemu określeniu kręgu (bezpośrednio w ustawie) podmiotów uprawnionych do nabycia prawa do zaliczenia, nie jest natomiast regulacją określającą ten krąg w sposób odmienny od dotychczasowego.

Prokurator Generalny podnosi również, że – zgodnie z art. 37 ust. 2 Konstytucji – ustawodawca jest uprawniony do odmiennego niż wobec obywateli polskich ukształtowania zasad korzystania przez cudzoziemców z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Rozumienie art. 37 Konstytucji w przywołanym przez Prokuratora Generalnego orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pozwala stwierdzić, że przepis ten przewiduje ograniczenia praw człowieka w oparciu o kryterium obywatelstwa. Tym samym Konstytucja dopuszcza możliwości ograniczeń praw człowieka na gruncie zasady równości i innych konstytucyjnych zasad.

Równocześnie Prokurator Generalny zwraca uwagę na samą naturę prawa do zaliczenia. Długotrwałość procesu realizacji prawa do zaliczenia nie może uzasadniać zmiany natury tego prawa i przekształcenia go w prawo majątkowe, pozostające w oderwaniu od pierwotnych uwarunkowań jego powstania. Te zaś wskazują jednoznacznie, że zarówno obywatelstwo polskie, jak i miejsce zamieszkania, jako kryteria uprawniające do nabycia prawa do zaliczenia, mają swoje aksjologiczne i racjonalne uzasadnienie.

Wskazane wyżej argumenty Prokurator Generalny odnosi również do oceny

konstytucyjności kryteriów określających krąg spadkobierców uprawnionych do nabycia prawa do zaliczenia, które są takie same jak w odniesieniu do właścicieli nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (art. 2 ust. 2 kwestionowanej ustawy). W odróżnieniu od prawa własności, prawo do zaliczenia nie musi być ukształtowane jako prawo dziedziczne (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). To, że ustawodawca ukształtował je jako takie właśnie prawo, nie oznacza zdaniem Prokuratora Generalnego niedopuszczalności określenia w sposób szczególny kręgu podmiotów uprawnionych do spadkobrania. Znajduje to uzasadnienie w treści art. 37 ust. 2 Konstytucji (kryterium obywatelstwa) i w naturze tego prawa, wiążącego się z przesiedleniem i repatriacją na terytorium państwa polskiego (kryterium miejsca zamieszkania). Przesłanki te, w jednakowym stopniu, odnoszą się do wszystkich spadkobierców określonych ustawą.

Z tych powodów przepisy art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 ustawy Prokurator Generalny uznaje za zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego za nieadekwatne uznać należy wzorce kontroli wskazane przez wnioskodawców w postaci art. 21 i art. 52 ust. 1 Konstytucji. Zarówno prawo dziedziczenia, jak i wywłaszczenie odnoszą się do własności jako najpełniejszego z praw majątkowych, i przez to chronionego najsilniej. Prawo do zaliczenia jest innym od własności prawem majątkowym, które może, ale nie musi, być ukształtowane jako dziedziczne. Zatem zdaniem Prokuratora Generalnego nadanie temu prawu cechy dziedziczności powoduje, że kontrola konstytucyjności ustanowionych uwarunkowań jego nabycia w drodze dziedziczenia następować winna jedynie w płaszczyźnie wzorców w art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, nie zaś w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Nadto warunki dopuszczalności wywłaszczenia określone w art. 21 ust. 1 Konstytucji nie mogą – w ocenie Prokuratora Generalnego – być stosowane do innych niż własność praw majątkowych.

Prokurator Generalny podnosi także, że zakwestionowane przepisy pozostają bez związku z treścią art. 52 ust. 1 Konstytucji. Tym samym nie poddają się kontroli zgodności w płaszczyźnie tego wzorca.

Analizując treść przepisów art. 2 ust. 4 i art. 16 ustawy o zaliczaniu, Prokurator Generalny twierdzi, że wyłączenie z kręgu podmiotów uprawnionych do zaliczenia osób, które na podstawie aktów normatywnych obowiązujących przed wejściem w życie ustawy nabyły na własność albo w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach świadczeń przewidzianych w umowach, o których mowa w art. 1 ustawy, oznacza, że ustawodawca „wygasił” przysługujące im prawo zaliczenia, uznając wynikające z niego uprawnienia za zrealizowane. Potwierdzeniem tak przyjętego rozwiązania jest art. 16 ustawy. Zaznaczyć jednak należy, że w obowiązującym obecnie stanie prawnym (zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy) zaliczenie wartości nieruchomości, pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, dokonuje się w wysokości równej 15% wartości tych nieruchomości, przy czym wysokość zaliczanej kwoty nie może przewyższać 50 000 PLN. Pominięcie w art. 2 ust. 4 ustawy zakresu zrealizowanego prawa do zaliczenia oznacza zdaniem Prokuratora Generalnego, że osobom wskazanym w tym przepisie prawo do zaliczenia już nie przysługuje niezależnie od tego, do jakiej wartości nastąpiła jego realizacja. Brak jest przy tym podstaw prawnych i faktycznych do przyjęcia, że w każdym przypadku, takim jak określony w art. 2 ust. 4 ustawy, zaliczenie dokonane zostało co najmniej w wysokości określonej w art. 3 ust. 2 ustawy. W konkluzji tych rozważań Prokurator Generalny stwierdza, że postanowienia normy prawnej zawartej w art. 2 ust. 4 ustawy dotyczą zarówno osób, które uzyskały pełną rekompensatę za nieruchomości pozostawione poza granicami państwa polskiego, jak i osób, które uzyskały ją tylko częściowo. O ile rozwiązanie przyjęte w zakwestionowanym przepisie w stosunku do

pierwszego kręgu osób, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie budzi wątpliwości co do jego konstytucyjności, o tyle rozwiązanie przyjęte w odniesieniu do drugiej grupy osób (w tym w odniesieniu do osób, które zrealizowały prawo do zaliczenia poniżej wartości określonej w art. 3 ust. 2 ustawy) taką wątpliwość nasuwa. Zasadniczą w tym miejscu kwestią – zdaniem Prokuratora Generalnego – będzie ocena konstytucyjności treści prawa zaliczenia nadana przez przepisy art. 3 ust. 2 ustawy o zaliczaniu i art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. W ocenie Prokuratora Generalnego regulacja zawarta w art. 2 ust. 4 i art. 16 ustawy jest konsekwencją (a w każdym razie: powinna być) innego niż dotychczas uregulowania zakresu uprawnień wynikających z prawa zaliczenia.

Regulując prawo zaliczenia, ustawodawca – by ostatecznie rozwiązać problem kompensacji – musiał wyważyć zarówno interes osób uprawnionych, jak i możliwości państwa w zakresie realizacji przyjętych przez nie zobowiązań, ponieważ możliwości finansowe państwa, w ocenie ustawodawcy, nie pozwalają na pełną kompensację. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora Generalnego, wprowadzone art. 3 ust. 2 ustawy o zaliczaniu i art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji ograniczenia prawa zaliczenia uznać należy za celowe (konieczne dla ochrony interesu publicznego) i zgodne z postanowieniami art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenia te, jak podkreśla Prokurator Generalny, odnoszą się w równym stopniu do wszystkich uprawnionych. Zatem trudno uznać za zasadne twierdzenie, że pozostają one w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 32 Konstytucji. Spełnienie przez zaskarżone przepisy konstytucyjnych wymogów dotyczących dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesądza także o ich zgodności z art. 2 Konstytucji.

Zasada równości zakłada, by wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, traktowane były równo, a więc bez żadnych różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Treść i cel zakwestionowanej ustawy wyraźnie wskazują, że do grupy podmiotów wymagających jednakowego potraktowania przez prawo należy zaliczyć wszystkie osoby, które do czasu wejścia w życie ustawy nabyły prawo do zaliczenia i nie zrealizowały go do wysokości wartości, określonej w art. 3 ust. 2 ustawy o zaliczaniu i art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Wyeliminowanie tych osób z kręgu uprawnionych na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy o zaliczaniu nie znajduje zdaniem Prokuratora Generalnego obiektywnego uzasadnienia. Należy przy tym podkreślić, że obowiązujący – do dnia wejścia w życie kontrolowanej ustawy – przepis art. 212 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) dopuszczał możliwość uzupełniającego zaliczenia wartości pozostawionych poza granicami nieruchomości, jeżeli wartość ta nie została wyczerpana przy uprzednim nabyciu nieruchomości od Skarbu Państwa.

Na tle powyższych rozważań Prokurator Generalny uznaje, że kwestionowany art. 2 ust. 4 ustawy w zakresie, w jakim pozbawia prawa do zaliczenia osób, które na podstawie odrębnych przepisów nabyły na własność albo w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach świadczeń przewidzianych w umowach, o wartości niższej niż wartość przyznanego prawa do zaliczenia (art. 3 ust. 2 ustawy o zaliczaniu i w art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji), jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i art. 32 Konstytucji. Regulacja ta, wprowadzając niejasne kryterium, godzi w zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, co powoduje nieuzasadnione różnicowanie ochrony takiego prawa do zaliczenia. Narusza także zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 i 2, gdyż różnicuje podmioty należące do tej samej kategorii. Nadto unormowanie to godzi także w zasadę zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji).

Przy zastosowaniu analogicznej argumentacji wskazującej na niekonstytucyjność art. 2 ust. 4 ustawy o zaliczaniu, Prokurator Generalny stwierdza niezgodność art. 16 ustawy o zaliczaniu – w części, w jakiej przepis ten uznaje zobowiązanie za wykonane wobec osób, które zrealizowały przed wejściem w życie ustawy prawo zaliczenia poniżej wartości określonej ustawą, z art. 64 ust. 2, art. 32 i art. 2 Konstytucji.

Przywołany przez wnioskodawców zarzut niezgodności art. 3 ust. 2, art. 2 ust. 4 i art. 16 ustawy o zaliczaniu, a także art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji z art. 21 ust. 2 Konstytucji, Prokurator uznaje za nieuzasadniony. Brak związku treściowego między wskazanymi przepisami przesądza o nieadekwatności tak wskazanego wzorca kontroli.

Wprowadzenie – postanowieniem art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a – wymogu pełnoletności przy potwierdzeniu prawa do zaliczenia poddane zostało przez wnioskodawców kontroli konstytucyjnej w płaszczyźnie zgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Oceniając tę kwestię, Prokurator Generalny podzielił częściowo pogląd wnioskodawców, że wymóg pełnoletności świadków jest nadmiernym ograniczeniem możliwości dowodowych osoby ubiegającej się o potwierdzenie prawa zaliczenia i powoduje w sposób nieuzasadniony ograniczenie możliwości obrony jej interesów. W obecnym kształcie art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ogranicza możliwość skorzystania z „tego środka dowodowego”, gdyż zdolność „bycia świadkiem” posiadają osoby aktualnie liczące co najmniej 78 lat. Tym bardziej wymóg taki jest mało realny, gdyż ustawa wymaga potwierdzenia okoliczności przez trzech świadków spełniających ten warunek. Powyższe argumenty dowodzą, zdaniem Prokuratora Generalnego, niezgodności art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podziela jednak poglądu wnioskodawców dotyczącego naruszenia art. 32 Konstytucji. Przepis ten odnosi się w jednakowym stopniu do wszystkich adresatów tej normy prawnej, tzn. wszystkich osób ubiegających się o potwierdzenie prawa zaliczenia na podstawie kontrolowanej ustawy. Z tego powodu art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a zaskarżonej ustawy Prokurator Generalny wskazuje jako zgodny z art. 32 Konstytucji.

W dalszej części stanowiska, obejmującej zakresem kontrolę art. 9 ust. 2 ustawy, Prokurator Generalny kwestionuje zasadność twierdzenia wnioskodawców o niezgodności wskazanego przepisu z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, istota regulacji zawartej w art. 9 ust. 2 ustawy wyraża się w tym, by prawna możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej dotyczyła w jednakowym stopniu wszystkich postępowań potwierdzających prawo zaliczenia, bez względu na to, w jakiej formie zapadło ostateczne rozstrzygnięcie: decyzji czy zaświadczenia. Sprawy te są bowiem rodzajowo tożsame i istniejący dualizm proceduralny, w zakresie możliwości wznowienia postępowania, nie znajduje racjonalnego i obiektywnego uzasadnienia. Rozwiązania przyjęte w zakwestionowanym przepisie dotyczą kwestii proceduralnych i mają charakter ujednociający tryb postępowania w sprawach tego samego rodzaju, a zawarta w nim regulacja nie dokonuje wprost żadnych zmian w sferze praw podmiotowych jednostki. Jak zauważa Prokurator Generalny, wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie można jednak utożsamiać z niedopuszczalnością dokonywania jakichkolwiek zmian prawa, dlatego wskazany tu zarzut niezgodności art. 9 ust. 2 zaskarżonej ustawy o zaliczaniu z art. 2 Konstytucji uznaje za bezzasadny.

Prokurator Generalny nie podziela stanowiska wnioskodawców wyrażającego naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych i zasady ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji) przez art. 15 ustawy z 12 grudnia 2003 r.

Zgodnie z tym przepisem „Postępowania w sprawach potwierdzania praw do zaliczenia (...), wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy,

proceedzi się na podstawie jej przepisów”. Trudno zatem w opinii Prokuratora Generalnego za zasadny przyjąć pogląd, że zakwestionowany przepis ingeruje w prawa nabyte czy też w chronione prawem interesy w toku. O prawach nabytych można mówić dopiero wtedy, kiedy prawo do zaliczenia zostało potwierdzone ostateczną decyzją (zaświadczeniem), a ochrona interesów w toku oznacza konieczność zapewnienia należytej realizacji uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów. W decyzji takiej nie określa się wysokości należnego ekwiwalentu, lecz jedynie wskazuje osobę, której przyznaje się prawo zaliczenia, i wartość nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa polskiego (art. 5 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy). Realizacja zaś prawa do zaliczenia następuje przy zbywaniu nieruchomości Skarbu Państwa (art. 7 ust. 1 ustawy). Kwestionowany przepis dotyczy wyłącznie procedury (trybu postępowania), na etapie poprzedzającym wydanie decyzji. Z tych powodów, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 15 uznac należy za zgodny z art. 2 Konstytucji.

W podsumowaniu swojego stanowiska Prokurator Generalny wskazuje, że podniesiony przez wnioskodawców zarzut niekonstytucyjności całej ustawy nie ma charakteru samodzielnego i nie przesądza o niekonstytucyjności całej ustawy.

Konsekwentnie, wobec uznania większości zarzutów za niezasadne, Prokurator Generalny wnosi o stwierdzenie, że ustawa w całości jest zgodna z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji i nie jest niezgodna z art. 21 i art. 52 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na nieadekwatność tych wzorców kontroli.

3.2. Stanowisko Rady Ministrów

Na podstawie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 190 ust. 3 zd. 2 Konstytucji, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o wydanie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 powołanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W odpowiedzi, Prezes Rady Ministrów 4 czerwca 2004 r. przedłożył stosowną opinię, w której stwierdził, iż rozpatrując powyższą kwestię należy wziąć pod uwagę fakt, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności mogłoby odnosić się do całego aktu normatywnego albo do jego poszczególnych regulacji. W takiej sytuacji należy rozpatrzyć następujące aspekty sprawy:

Po pierwsze, wydanie wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją całej ustawy spowoduje powrót do poprzednio obowiązujących w tym zakresie przepisów, tj. art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ukształtowanego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97). W takiej sytuacji „nominalna” wartość roszczeń sięgać będzie kwoty 13,5 mld PLN.

Po drugie, w przypadku zakwestionowania przepisu art. 3 ust. 2 ustawy, w zakresie dotyczącym górnej granicy zaliczanej kwoty, która nie może przekraczać 50 000 PLN, wysokość roszczeń mogłaby wynieść około 2,5 mld PLN.

Po trzecie, w sytuacji uznania przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją przepisów wprowadzających ograniczenia zarówno kwotowe jak i procentowe wartości pozostawionych nieruchomości kwota ta może wynieść 13,5 mld PLN.

Prezes Rady Ministrów nie podał jednak przybliżonych kwot w sytuacji uznania za niekonstytucyjne przepisów dotyczących obywatelstwa i zamieszkania oraz ograniczenia ewentualnej wysokości roszczeń, z uwagi na brak możliwości oszacowania ewentualnej wysokości roszczeń.

Uznanie ustawy zabużańskiej za niezgodną z Konstytucją – zarówno w całości, jak

i w części – spowoduje w opinii Prezesa Rady Ministrów znaczne skutki finansowe dla budżetu państwa. Konsekwencje zakwestionowanej ustawy będą miały poważne, negatywne następstwa o charakterze fiskalnym – jednocześnie w sferze wydatków oraz dochodów. Podane kwoty przy uwzględnieniu obecnej struktury wydatków budżetowych państwa świadczą o tym, że pełna realizacja roszczeń przewyższa możliwości finansów publicznych.

Pismem z 17 listopada 2004 r. Trybunał Konstytucyjny po raz drugi zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska i o udzielenie informacji o zakresie już zrealizowanych roszczeń zabużan i ich uprawnionych spadkobierców z tytułu prawa zaliczenia, stanu oraz miejsca zdeponowania dokumentacji dotyczącej przejętego od 1944 r. mienia Skarbu Państwa w zamian za mienie pozostawione poza obecnymi granicami państwa polskiego przez uprawnionych (z uwzględnieniem częściowej realizacji prawa zaliczenia) oraz możliwości alternatywnych form realizacji uprawnień związanych z prawem zaliczenia za mienie zabużańskie (np. poprzez zaliczenie wartości tego mienia na poczet sprzedawanych akcji spółek Skarbu Państwa czy emisję skarbowych papierów wartościowych).

W dniu 7 grudnia 2004 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego dodatkowe stanowisko Prezesa Rady Ministrów zawierające odpowiedź na przedmiotowe pismo.

W stanowisku tym Prezes Rady Ministrów przedstawia dane, z których wynika, że w okresie od dnia wejścia w życie zaskarżonej ustawy o zaliczaniu, tj. od 30 stycznia 2004 r., do 31 października 2004 r. Agencja Nieruchomości Rolnych zaoferowała do sprzedaży w drodze przetargu grunty o powierzchni 60 tys. ha i zorganizowała ok. 30 tys. przetargów nieograniczonych. Zabużanie (we wskazanym okresie) przystąpili jedynie do 60 przetargów, wygrywając 54 z nich. W 33 przypadkach doszło do zawarcia umowy sprzedaży. Łącznie w okresie od 30 stycznia 2004 r. do 31 października 2004 r. zabużanie nabyli 230 ha gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Na poczet realizacji uprawnień zabużan Agencja Nieruchomości Rolnych zaliczyła kwotę 837 638 PLN.

W konkluzji tej części stanowiska Prezes Rady Ministrów stwierdza, że część osób nie jest zainteresowana realizacją przysługujących im uprawnień w obecnej formie, tzn. prawa zaliczenia na poczet nabycia nieruchomości Skarbu Państwa. Za uzasadniony pogląd – zdaniem Prezesa Rady Ministrów – przyjąć należy, że część uprawnionych oczekuje na przyznanie im świadczenia pieniężnego z tytułu uprawnień zabużańskich. Ponadto zakwestionowanie we wniosku z dnia 30 stycznia 2004 r. „górnego limitu” wysokości prawa zaliczenia wskazuje, że część uprawnionych (zwłaszcza tych, którzy pozostawili nieruchomości o znacznej wartości) wstrzymuje się z realizacją decyzji i zaświadczeń w aktualnym stanie prawnym, licząc na korzystniejsze rozwiązania ustawowe w przyszłości.

W opinii Rady Ministrów wprowadzenie alternatywnych form realizacji uprawnień zabużańskich mogłoby wywołać znaczące skutki dla finansów publicznych, w tym powstanie znacznego deficytu budżetowego. Dopuszczenie innych form realizacji rekompensat spowodować może zdaniem Rady Ministrów przekroczenie progów ostrożnościowych, wymuszając tym samym wprowadzenie istotnych ograniczeń w polityce finansowej państwa. Stanowiłoby to naruszenie przyjętej przez Radę Ministrów „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004-2006”.

Rada Ministrów informuje, że zgodnie z kompetencjami Minister Skarbu Państwa nadzoruje realizację uprawnień zabużańskich z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz majątku pozostałego po likwidacji lub prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Dokumenty źródłowe na temat realizacji obowiązującej ustawy znajdują się w posiadaniu Agencji Nieruchomości Rolnych i mogą zostać udostępnione w przypadku zaistnienia

takiej potrzeby. Według informacji pochodzących od prezesa Agencji, w roku 2005 planowana jest sprzedaż nieruchomości o łącznej powierzchni ok. 150 tys. ha, co powinno zaspokoić popyt ze strony tej części zabużan, która przystąpi do odpowiednich procedur przetargowych.

W odniesieniu do nieruchomości stanowiących majątek po likwidacji przedsiębiorstw państwowych, Rada Ministrów podaje, że w latach 1999-2004 zrealizowano całkowicie lub częściowo uprawnienia 16 zabużan na łączną kwotę ok. 19 740 656 PLN.

3.3. Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowisko w sprawie zajął również Marszałek Sejmu. W piśmie z 13 grudnia 2004 r. wniósł o stwierdzenie zgodności ustawy z 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odnosząc się do zarzutów dotyczących konkretnych przepisów ustawy, Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 2 ust. 4, art. 16 oraz art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a są niezgodne z Konstytucją, pozostałe zaś przepisy zaskarżone przez wnioskodawców uznał za zgodne z Konstytucją.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, Marszałek Sejmu zauważył na wstępie, że wnioskodawcy nie przedstawili dostatecznych argumentów pozwalających na przyjęcie zarzutu niekonstytucyjności całości ustawy. Zarzut ten nie ma charakteru samodzielnego, a zatem należy go rozumieć jako sumę zarzutów skierowanych do poszczególnych przepisów ustawy, co ewentualnie mogłoby przesądzić o niekonstytucyjności ustawy. Zdaniem Marszałka Sejmu ustawodawca może, w drodze ustawy, przyjąć określone rozwiązania dotyczące sposobu i zakresu zaspokojenia roszczeń osób, które pozostawiły swoje majątki poza wschodnią granicą RP, w tym rozwiązania określające mechanizm przyznawania świadczenia pieniężnego w ramach rekompensaty za pozostawione mienie, szczególnie mając na uwadze stan finansów państwa, gdyż mieści się to w zakresie swobody ustawodawczej.

Przechodząc do analizy poszczególnych przepisów ustawy o zaliczaniu, Marszałek Sejmu uznaje przepisy art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 ustawy za zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Podkreślił przy tym, że regulacje te stwarzają jasny stan prawny co do podmiotowego zakresu tego prawa. Wprowadzone zaskarżonymi przepisami kryterium obywatelstwa nie ma zatem charakteru dyskryminującego. Przesłanki ustawowe znajdują uzasadnienie w naturze tego prawa wiążącego się z przesiedleniem i repatriacją i odnoszą się w jednakowym stopniu do wszystkich podmiotów (w tym spadkobierców).

Marszałek Sejmu podzielił zarzuty wnioskodawców odnoszące się do niezgodności art. 2 ust. 4 w zakresie, w jakim dotyczy osób, które na podstawie odrębnych przepisów nabyły na własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa o wartości poniżej określonej w art. 3 ust. 2 ustawy, oraz związanego z nim art. 16, w zakresie w jakim dotyczy spadkobierców tych osób. W jego ocenie regulacja ta jest ingerencją w prawa majątkowe nabyte przed dniem wejścia w życie ustawy, chronione przez przepisy Konstytucji. Marszałek Sejmu zauważył w tym miejscu, że ochrona ta nie oznacza jednak zupełnej niemożności ingerencji w ich treść. Ustawodawca, zamierzając ostatecznie rozwiązać problem kompensacji, musiał wyważyć zarówno interes osób uprawnionych, jak i możliwości finansowe państwa. Z tych powodów Marszałek Sejmu uznaje za dopuszczalne ograniczenie kręgu podmiotowego osób uprawnionych do zaliczenia tylko

do tych osób, które jeszcze swojego prawa nie zrealizowały. W konkluzji stwierdza, że art. 2 ust. 4 jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i art. 32 Konstytucji oraz, że wynikające z art. 3 ust. 2 ustawy i art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji ograniczenie prawa do zaliczenia nie narusza wymogów Konstytucji, które są konieczne dla ochrony interesu publicznego.

Odnosząc się do art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a, Marszałek Sejmu zgodził się z zarzutem wnioskodawców o sprzeczności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, natomiast za niezasadny uznał zarzut jego niezgodności z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 Konstytucji). Przedstawione w tym zakresie argumenty Marszałka Sejmu są zbieżne z argumentacją przedstawioną przez Prokuratora Generalnego.

Marszałek Sejmu podzielił także stanowisko Prokuratora Generalnego, uznając przepisy art. 9 ust. 2 i art. 15 ustawy o zaliczaniu za zgodne z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 15 grudnia 2004 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska i argumentacje wyrażone w pismach procesowych oraz udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału Konstytucyjnego.

Przewodniczący składu orzekającego poinformował, że Trybunał Konstytucyjny otrzymał wniosek reprezentantów Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kresowian Wierzyteli Skarbu Państwa o wezwanie do udziału w sprawie. Wniosek ten został wnikliwie zbadany przez skład orzekający. Trybunał Konstytucyjny nie podjął jednak decyzji o dopuszczeniu do udziału w sprawie Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kresowian Wierzyteli Skarbu Państwa, uznając, że nie jest to konieczne dla prawidłowego rozpatrzenia sprawy. Stowarzyszenie Kresowian nie jest w tym wypadku uczestnikiem postępowania, któremu gwarantowane są tego typu prawa z mocy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przewodniczący podkreślił, że dopuszczenie do uczestnictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym tylko jednej z wielu organizacji, które mogą w tej sprawie prezentować stanowisko, stworzyłoby sytuację nierównoważną z punktu widzenia możliwości prezentowania argumentacji w toku postępowania.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Grupa posłów na Sejm RP zakwestionowała zgodność z Konstytucją całej ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39, dalej: ustawa o zaliczaniu). Alternatywnie wnioskodawcy wnieśli o stwierdzenie niekonstytucyjności wskazanych przez siebie przepisów tej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny przyjął za właściwe rozpatrzenie, w pierwszej kolejności, zarzutów kierowanych pod adresem konkretnych przepisów ustawy o zaliczaniu. Postępowanie takie w wyższym bowiem stopniu odpowiada wymogom ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie powinności wnioskodawcy dotyczącej wskazania przepisów, do których kierowany jest zarzut niekonstytucyjności oraz wyraźnego określenia wzorców kontroli konstytucyjnej. Uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może, w tym kontekście, nastąpić tylko w konsekwencji zakwestionowania konstytucyjności podstawowych założeń ustawy, wobec których pozostałe przepisy stanowią w istocie rzeczy konkretyzację zakwestionowanych założeń, a nadto pozostają w nierozdzielalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi

normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania.

2. Odniesienie się do poszczególnych, skonkretyzowanych zarzutów wnioskodawców należy poprzedzić przypomnieniem wcześniejszych ustaleń i ocen Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących tzw. mienia zabużańskiego oraz związanego z tym prawa zaliczenia.

W kwestii tej Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się najszerzej w orzeczeniu dotyczącym sprawy o sygn. akt K 33/02 z 19 grudnia 2002 r. (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97). W sytuacji, gdy zarówno wnioskodawcy jak i Prokurator Generalny odwołują się bezpośrednio do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 33/02, wyprowadzając z jego interpretacji częściowo różne wnioski, konieczne staje się przypomnienie zajętego przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska oraz uzupełnienie go o objaśnienie tych elementów, które stały się punktem odniesienia dla rozbieżnych interpretacji.

3. Trybunał Konstytucyjny powziął przekonanie, iż tzw. układy republikańskie, zawarte przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z władzami Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Ukraińskiej SRR oraz Litewskiej SRR nie stanowiły wprost podstawy prawnej dla roszczeń kompensacyjnych z tytułu utraty mienia pozostawionego poza granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Kreowały natomiast zobowiązanie władz państwa polskiego do uregulowania w prawie wewnętrznym Rzeczypospolitej Polskiej rozliczeń z obywatelami polskimi (narodowości polskiej i żydowskiej), którzy utracili mienie nieruchomości w związku ze zmianą granic na skutek tej wojny (z wyjątkiem ziemi w przypadku Litewskiej SRR), o ile zostali przemieszczeni (repatriowani) na terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach, ustalonych w 1945 r. Analogiczne stanowisko przyjął Sąd Najwyższy w orzeczeniach: z 17 października 1991 r., sygn. akt III CZP 99/91 (OSN CP 1992, nr 4, poz. 61), z 21 listopada 2003 r., sygn. akt ICK 323/02 (OSN IC 2004 nr 6, poz. 90) oraz z 19 listopada 2004 r. (sygn. akt V CK 245/04).

Umowy republikańskie, zawarte przez organ władzy wykonawczej (PKWN) i bliższe w swej istocie naturze umów międzyrządowych niż umów międzypaństwowych wymagających formalnej i prawnie uregulowanej ratyfikacji) nie stanowiły, same w sobie, bezpośredniej i wystarczającej podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń kompensacyjnych przez obywateli polskich, przemieszczonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej nowych granicach. Umowy te bowiem zostały zawarte nie przez Rzeczpospolitą Polską z ZSRR, lecz przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z radami komisarzy ludowych (rządami) Białoruskiej SRR, Ukraińskiej SRR i Litewskiej SRR, które – w myśl dodanego w dniu 1 lutego 1944 r. art. 18a Konstytucji ZSRR z 1936 r. – dysponowały kompetencją zawierania „porozumień” z państwami obcymi. Prawo zawierania i ratyfikowania umów międzypaństwowych służyło odpowiednio naczelnym organom administracji i organom władzy ZSRR, nie zaś – organom republik związkowych (por. S. Gebethner, *Układy republikańskie nie musiały być ratyfikowane*, „Rzeczpospolita” nr 32, z 7-8 lutego 2004 r., s. C 3).

W umowach tych, zawartych w warunkach historycznych cechujących się faktyczną i daleko posuniętą nierównorzędnością stron (podmiotów) zawierających te umowy – z wyraźną niekorzyścią dla strony polskiej, a także dyskusyjną legitymizacją samego PKWN – organ ten powziął publiczne zobowiązanie, że straty w mieniu nieruchomości, poniesione przez obywateli polskich przemieszczających się lub przemieszczanych z terytoriów Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR, zostaną skompensowane przez państwo polskie tym obywatelom polskim, którzy znajdują

się na terytorium Polski (w jej obecnych granicach). Realizacja przyrzeczeń zawartych w umowach republikańskich wymagała podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych i administracyjnych o charakterze wewnątrz krajowym.

Przyrzeczona kompensacja miała przede wszystkim cechy świadczenia „pomocowego” o charakterze w pierwszej kolejności socjalnym (a nie tylko odszkodowawczym), umożliwiającego obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego. Była, zgodnie z postanowieniami umów republikańskich, przeznaczona wyłącznie dla obywateli RP (wg stanu prawnego z dnia 1 września 1939 r.) narodowości polskiej i żydowskiej, którzy – decydując się na przesiedlenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach po II wojnie światowej – manifestowali tym postępowaniem swą więź z państwem i narodem polskim. Wartość przyrzeczonej kompensacji miała być determinowana wartością ubezpieczeniową mienia nieruchomości (z wyjątkiem ziemi na terytorium Litewskiej SRR), pozostawionego przez przesiedlonych, a dla rolników – porównywalna do świadczeń w ramach reformy rolnej, zadekretowanej 6 września 1944 r.

Zobowiązania wynikające z umów republikańskich nie obejmowały zatem osób niebędących obywatelami polskimi ani też osób, które nie zostały repatriowane na terytorium Rzeczypospolitej w granicach ustalonych w 1945 r. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego oraz Sądu Najwyższego (uchwała SN z 10 kwietnia 1991 r., sygn. akt III CZP 84/90, OSNC, z. 8-9/1991, poz. 97).

4. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) prawo zaliczenia wartości mienia utraconego przez obywateli Polski pozostawionego poza jej obecnym terytorium na poczet ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego ma szczególny charakter jako prawo majątkowe o charakterze publicznoprawnym. Stanowi, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w pewnym zakresie swoisty surogat prawa własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty. Ma przy tym wyraźnie pomocowy, socjalny aspekt w odniesieniu do osób, którym zostało przypisane. Nie jest to zatem prawo równorzędne prawu własności, ale też nie może być ono sprowadzone li tylko do kategorii prawa potencjalnego w znaczeniu ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Publicznoprawny charakter prawa zaliczenia polega przede wszystkim na tym, że rodzi ono roszczenia jedynie w relacjach z odpowiednimi organami władzy państwowej i instytucjami państwa. Nie może być natomiast przedmiotem obrotu w stosunkach między podmiotami prawa zaliczenia a osobami fizycznymi bądź prawnymi.

Pomimo, że realizacja prawa zaliczenia zależy od aktywności samego uprawnionego, nie byłby w pełni uzasadniony wniosek, że prawo to nie istnieje do momentu jego realizacji, związanej z wygraniem przetargu na nabycie nieruchomości Skarbu Państwa, bądź – do skutecznego złożenia wniosku o przekształcenie użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności albo o zaliczenie wartości pozostawionego za granicami mienia na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących mienie Skarbu Państwa.

5. Tak rozumiane prawo zaliczenia korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw majątkowych (przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Warto przy tym podkreślić, że ochronie tej podlegają wszelkie prawa majątkowe, w tym prawa majątkowe o charakterze publicznoprawnym. Ochrona ta winna być, zgodnie z dyspozycją art. 64 ust. 2 Konstytucji, równa dla wszystkich podmiotów oraz dla wszystkich praw określonej kategorii. Zasada równej ochrony nie rzutuje natomiast bezpośrednio na samą

treść chronionych praw, której określenie należy każdorazowo do kompetencji ustawodawcy.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z 13 kwietnia 1999 r. w sprawie o sygn. akt K 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40), na ustawodawcy spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur udzielających równej ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny „powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”.

6. Z konstytucyjnego punktu widzenia ochrona określonego prawa majątkowego obejmuje również ochronę możliwości jego realizacji, a także – uwzględnienie szerszego kontekstu systemowego, w którym prawo to funkcjonuje. W szczególności, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 19 grudnia 2002 r., ustawodawca nie może doprowadzić do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji przyznanego prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania prawa nierealizowalnego, swoistego *nudum ius*, praktycznie pozbawionego więc wartości majątkowej. Stanowisko to znajduje zastosowanie również wobec prawa zaliczenia i jego poszczególnych unormowań.

7. Ochrona praw majątkowych nie oznacza zupełnej niemożliwości ingerencji państwa w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 536). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową ze względu na publicznoprawną i socjalną naturę prawa zaliczenia. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, s. 37).

Ograniczenia takie Konstytucja wprowadza w art. 31 ust. 3. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywało, że przepis ten taksatywnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw jednostki. Należą do nich: a) ustawowa forma ograniczeń, b) istnienie konieczności ograniczeń, przy braku innych środków skutecznie służących temu celowi, c) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), d) zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa.

Jak wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2001 r. w sprawie o sygn. akt K 23/00 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 124), „granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz istota poszczególnych praw i wolności”.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się również w wyroku z 12 stycznia 2000 r. w sprawie o sygn. akt P 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Trybunał uznał, że zakres ograniczeń nie może powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego i przekształcenia go w „pozór prawa”. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści – istoty tego prawa. W konsekwencji chodzi tu o realizację postulatu, zgodnie z którym powinny być tworzone 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 obywateli polskich, którzy (w wyniku przekształceń terytorialnych i podjęcia decyzji o przemieszczeniu się do Polski w jej nowych granicach) zostali pozbawieni możliwości

korzystania z majątku, doprowadził do powstania uzasadnionych oczekiwań po stronie zainteresowanych, że problem ten w przyszłości zostanie przez państwo rozwiązany z uwzględnieniem interesów wszystkich podmiotów, którym tak ukształtowane prawo kompensacji przysługuje. Stanowisko co do potrzeby poszanowania zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa umacniał dodatkowo brak w dotychczasowym systemie prawnym alternatywnych form rekompensaty, poza nieobowiązującymi już unormowaniami dotyczącymi reformy rolnej.

8. Uprawnienie do ubiegania się o zadośćuczynienie za mienie nieruchomości pozostawione za granicą zostało uregulowane w wielu nieobowiązujących już aktach prawnych. Należały do nich: a) dekret Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska – art. 18 ust. 1 pkt 4 i art. 23 ust. 1 (Dz. U. Nr 49, poz. 279 ze zm.), b) dekret Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska – art. 9 ust. 1 (Dz. U. Nr 71, poz. 389), c) dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz. U. Nr 59, poz. 318), d) dekret Rady Państwa z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326), e) dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78), f) ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 132), g) ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.), h) ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.), i) ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, a zwłaszcza jej art. 88 (Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 ze zm.), j) ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. Nr 79, poz. 363), k) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), l) ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299). Należy ponadto mieć na względzie postanowienia ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.).

Wszystkie wymienione tu akty prawne normowały, choćby tylko odcinkowo, kwestie rekompensaty za mienie zabużańskie, formy tej rekompensaty oraz tryb realizacji stosownych uprawnień. Trudno byłoby zatem uznać, że polski prawodawca nie podejmował szeregu przedsięwzięć legislacyjnych nakierowanych na uregulowanie zagadnienia kompensacji dla uprawnionych z tytułu mienia pozostawionego poza wschodnimi granicami państwa polskiego w nawiązaniu do zobowiązań powziętych w umowach republikańskich z września 1944 r. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że większość uprawnionych do uzyskania kompensacji za mienie nieruchomości pozostawione za granicami uzyskała całkowite lub co najmniej częściowe zaspokojenie. Założeniem szeregu regulacji była przy tym konieczna aktywność zainteresowanych zabużan (i ich uprawnionych spadkobierców), wyrażająca się zwłaszcza uczestnictwem w przetargach, w których zbywane były nieruchomości Skarbu Państwa, bądź też – składaniem wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego bądź jego przekształcenie w prawo własności. Nie

we wszystkich przypadkach uprawnieni z tytułu prawa zaliczenia przejawiali pełną aktywność w tym zakresie. Wynika stąd konieczność skrupulatnego dokumentowania w każdym indywidualnym przypadku okoliczności dotyczących potwierdzenia oraz realizacji prawa zaliczenia.

Zakwestionowane przepisy ustawy z 12 grudnia 2003 r. stanowią kolejną regulację prawną, której celem jest realizacja zobowiązań państwa wynikających z tzw. umów republikańskich. Pozostają one w merytorycznym związku z wcześniejszymi unormowaniami (w tym również: z ich zakresem podmiotowym), ale nie są nimi bezpośrednio zdeterminowane ani ograniczone. Zgodnie z wyrażonym już (w sprawie sygn. akt K 33/02) stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego „obowiązki państwa w tym zakresie, przyjmowane sukcesywnie w regulacjach prawnych, stanowią przedmiot autonomicznej decyzji ustawodawczej”. Ustawodawca winien wszak w pełni zachować wiążące go wymogi konstytucyjne.

9. Zarzuty wnioskodawców, skierowane przeciwko przepisom ustawy z 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu, dotyczą czterech grup zagadnień.

Pierwsza kwestia to określenie w zaskarżonej ustawie kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo zaliczenia. W szczególności zarzuty odnoszą się do objęcia zakresem podmiotowym tego prawa tylko tych właścicieli nieruchomości (na terytorium byłej Litewskiej SRR – z wyjątkiem ziemi) pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego oraz ich spadkobierców, którzy posiadają obywatelstwo polskie (co wynika z art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy) i zamieszkują na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy o zaliczaniu (art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 2 ust. 2 ustawy).

W dalszej kolejności zarzuty niekonstytucyjności odnoszą się do pozostawienia poza kręgiem uprawnionych tych osób, które na podstawie odrębnych przepisów, zwłaszcza przepisów o gospodarce nieruchomościami, przeprowadzeniu reformy rolnej lub o ustroju rolnym i osadnictwie, nabyły na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa w ramach świadczeń przewidzianych przez umowy republikańskie (art. 2 ust. 4 i art. 16 ustawy o zaliczaniu).

Druga kwestia wiąże się z ograniczeniem przez ustawę wartości prawa zaliczenia (art. 3 ust. 2), przy czym analogiczny zarzut kierowany jest przez wnioskodawców również pod adresem art. 53 ust. 3 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji.

Trzecia kwestia dotyczy środków dowodowych wykorzystywanych przy potwierdzaniu przez organy administracji prawa zaliczenia. W szczególności wnioskodawcy kwestionują konstytucyjność przepisu art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zaliczaniu, ograniczającego dopuszczalność korzystania z zeznań świadków potwierdzających prawo własności mienia pozostawionego za granicą wyłącznie do tych świadków, którzy byli już pełnoletni w momencie zawierania tzw. umów republikańskich (tj. we wrześniu 1944 r.).

Czwarta grupa zagadnień podniesionych przez wnioskodawców dotyczy kwestii intertemporalnych, związanych z zastosowaniem art. 9 ust. 2 i art. 15 ustawy o zaliczaniu.

10. Zarzuty skierowane pod adresem art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu dotyczą kwestii materialnoprawnych. Wnioskodawcy zarzucają im niezgodność z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 przyznaje prawo do zaliczenia na poczet ceny sprzedaży lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego właścicielom tych nieruchomości, jeżeli spełniają

łącznie następujące warunki: a) zamieszkiwali w dniu 1 września 1939 r. na terenach, o których mowa w art. 1 kwestionowanej ustawy, b) byli w tym dniu obywatelami polskimi i opuścili te tereny w związku z wojną rozpoczętą we wrześniu 1939 r., c) posiadają obywatelstwo polskie, d) zamieszkują na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy.

Art. 2 ust. 2 kwestionowanej ustawy stanowi: „W razie śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, prawo do zaliczenia wartości nieruchomości przysługuje łącznie wszystkim jego spadkobiercom, jeżeli posiadają obywatelstwo polskie i zamieszkują na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (...)”. Tym samym wskazane tu przepisy wyłączają z kręgu uprawnionych na podstawie ustawy wszystkich uprawnionych z tytułu prawa zaliczenia i ich spadkobierców zamieszkałych od dnia wejścia w życie ustawy poza obecnymi granicami Polski oraz osoby, które nie mają obywatelstwa polskiego. Te właśnie przepisy kwestionują wnioskodawcy.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego – zbieżnej w tym zakresie ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego – zarzuty wnioskodawców oparte są na twierdzeniu, że prawo zaliczenia przed wejściem w życie kwestionowanej ustawy przysługiwało wszystkim zabużanom i to bez względu na ich obywatelstwo i stałe miejsce zamieszkania. Na tak ujętym twierdzeniu oparte zostały zarzuty wnioskodawców dotyczące naruszenia:

- 1) ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji),
- 2) zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji),
- 3) zakazu naruszania („wydrażania”) istoty danego prawa lub wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji),
- 4) zasady równości (art. 32 Konstytucji),
- 5) równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Wnioskodawcy zdają się w istotnym tu zakresie zapominać o koniecznych przesłankach, od których wystąpienia umowy republikańskie uzależniały zobowiązanie publicznoprawne przyznania w prawie wewnętrznym obywatelom polskim kompensacji w związku z utratą mienia nieruchomego pozostawionego na terytoriach byłej Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR. W szczególności wskazać tu należy na bezwzględny wymóg posiadania we wrześniu 1939 r. obywatelstwa polskiego (narodowości polskiej lub żydowskiej) oraz wymóg przemieszczenia się tychże obywateli polskich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych, powojennych granicach z zamiarem stałego zamieszkania. *Ratio legis* unormowań służących uzyskaniu kompensacji za utracone mienie nieruchome pozostawało w nierozdzielalnym związku ze spełnieniem obu tych warunków i to kumulatywnie. Uzasadnieniem tak pomyślanej kompensacji było bowiem umożliwienie obywatelom polskim (i ich rodzinom) rozpoczęcia w miarę normalnego bytowania, w ślad za manifestowanym przywiązaniem do obywatelstwa polskiego (tj. polskiej przynależności państwowej), wyrażającym się wolą przemieszczenia się na terytorium państwa polskiego w jego powojennych (i obecnych) granicach lub, co najmniej, wyrażeniem na to zgody. Pośrednim potwierdzeniem tak pomyślanej kompensacji były postanowienia umów republikańskich gwarantujące osobom przemieszczanym (repatriowanym) możliwość zabrania z sobą narzędzi i przedmiotów służących wykonywaniu działalności zawodowej (i to mimo wysoce restryktywnego podejścia do przemieszczeń mienia ruchomego). Z tych samych powodów umowy te gwarantowały rolnikom (bez względu na przysługujące im przed repatriacją prawa majątkowe do ziemi uprawnej) możliwość objęcia na własność lub w użytkowanie

gospodarstw rolnych. Wymóg obywatelstwa polskiego sankcjonowała też umowa z 6 lipca 1945 r. pomiędzy Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP a Rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski.

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

W sytuacji gdy umowy republikańskie wiązały jednoznacznie przyrzeczoną kompensację z wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego oraz faktem przemieszczenia się celem zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej nowych granicach, ustawodawca, regulując kwestie zakresu podmiotowego prawa zaliczenia (służącego urzeczywistnieniu prawa do kompensacji), mógł – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – zasadnie nawiązać do wymogów objętych zobowiązaniami wskazanymi w umowach republikańskich. W szczególności mógł i nadal może ograniczyć kompensację do kręgu obywateli polskich i to tylko tych, którzy zostali objęci przemieszczeniem (repatriacją) na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach. Uzasadnione wydaje się stanowisko, iż fakt przemieszczenia się i zamieszkania na obszarze państwa polskiego bezpośrednio po przemieszczeniu (repatriacji) mógł być zasadnie uznany za warunek korzystania z uprawnień kompensacyjnych. Naturalnym warunkiem dla powstania tych uprawnień było przysługiwanie zabużanom praw własności lub innych praw majątkowych (zwłaszcza rzeczowych) w odniesieniu do mienia pozostawianego poza powojennymi granicami Polski. Istnienie tego wymogu mieści się immanentnie w pojęciu „pozostawienia mienia” (z przysługującym wobec niego prawem własności lub innymi prawami majątkowymi). W tym kontekście trudno uznać składniki mienia objęte nacjonalizacją lub komunalizacją przed momentem repatriacji za „nieruchomości pozostawione” w rozumieniu art. 1 ustawy o zaliczaniu. Zachowuje tu swe znaczenie wspomniane już *ratio legis* unormowań kompensacyjnych, a zwłaszcza – ich „pomocowy” (a nie: cywilistycznie *stricte* odszkodowawczy) charakter.

Na marginesie warto zauważyć, że zasada zaufania obywateli do państwa odnosi się wprost do obywateli (polskich). Mogłaby być powołana przez nieobywateli jedynie pomocniczo, w ramach wymogu równego traktowania obywateli i nieobywateli (szczególnie w obrębie unormowań ponadnarodowych, np. w prawie Wspólnot i Unii Europejskiej).

Przywołany przez wnioskodawców wzorzec konstytucyjny z art. 21 Konstytucji (ust. 1: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, ust. 2: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”) nie ma – jako dotyczący na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. wprost własności – bezpośredniego i pełnego zastosowania do

specyficznego prawa majątkowego o charakterze publicznoprawnym, jakim jest prawo zaliczenia (zważywszy także jego funkcję „pomocową” w stosunku do zabużan).

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

Nie zostały także dostatecznie uzasadnione zarzuty wnioskodawców dotyczące sprzeczności art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 kwestionowanej ustawy z postanowieniami art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji. W szczególności podmiotowe zawężenie prawa zaliczenia poprzez wymóg obywatelstwa polskiego i zamieszkania po przesiedleniu na stałe w Polsce w jej obecnych granicach pozostaje w racjonalnym związku z „kompensacyjno-pomocowym” charakterem zobowiązań państwa polskiego, wyrażonych w umowach republikańskich i realizowanych w kolejnych unormowaniach służących realizacji tychże zobowiązań. Jako takie nie pozbawiają publicznoprawnego prawa zaliczenia jego istoty, jak też nie dyskryminują w sposób nieproporcjonalny i nierówny osób objętych zakresem przyrzeczeń (tj. zobowiązań publicznoprawnych) zawartych w układach republikańskich.

Za nieadekwatny uznać trzeba zarzut sprzeczności przywołanych uprzednio przepisów ustawy o zaliczaniu z postanowieniem art. 52 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z przywołanym wzorcem konstytucyjnym „każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu”. Kwestii opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej (i w następstwie tego – zamieszkiwania poza tym terytorium) dotyczy uregulowanie art. 52 ust. 2 Konstytucji, którego wnioskodawcy nie przywołują. Przywołane uregulowanie zakresu podmiotowego prawa zaliczenia (w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 2 ust. 2 ustawy) nie stoi na przeszkodzie korzystaniu z wolności jednostki gwarantowanych w art. 52 ust. 1 Konstytucji; tym samym brak uzasadnienia dla tak ukształtowanego zarzutu wnioskodawców.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że prawo zaliczenia jako publiczne prawo majątkowe podlega konstytucyjnej ochronie zgodnie z dyspozycją art. 64 ust. 1 (wraz z prawem jego dziedziczenia), jak też rygorom równej dla wszystkich ochrony prawnej, ustanowionym w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Niemniej jednak wymogi ochrony wynikające z przywołanych tu unormowań konstytucyjnych, odnoszą się do prawa zaliczenia w jego kształcie uformowanym (podmiotowo) w art. 2 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy. Skoro wnioskodawcy nie przedstawili dostatecznych – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – argumentów na rzecz zarzutu o pozbawienie tak ujętego prawa do zaliczenia ochrony prawnej (gwarantowanej postanowieniem art. 64 ust. 1) ani też nie dowiedli dyskryminującego zróżnicowania pomiędzy różnymi podmiotami czy grupami podmiotów ustawowo określonego prawa zaliczenia (co byłoby równoznaczne z naruszeniem dyspozycji art. 64 ust. 2 Konstytucji), również i ten zarzut wnioskodawców trudno uznać za zasadny w stopniu obalającym domniemanie konstytucyjności kwestionowanych regulacji.

Na inną ocenę zasługuje, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg wprowadzony w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 kwestionowanej ustawy, by uprawnieni do korzystania z regulowanego przez nią prawa zaliczenia zabużanie lub ich spadkobiercy zamieszkiwali na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy, tj. od 30 stycznia 2004 r.

O ile wymóg posiadania obywatelstwa polskiego oraz przemieszczenia uprawnionych na terytorium państwa polskiego w jego granicach ustalonych w 1945 r. mieści się w obrębie aksjologicznych założeń regulacji dotyczących kompensacji za mienie zabużańskie i może być nadal uznawany za objęty ich *ratio legis*, to ustanowienie – z mocą obowiązywania od dnia 30 stycznia 2004 r. (tj. po 60 latach) – wymogu zamieszkiwania przez uprawnionych na stałe na obszarze Rzeczypospolitej nie pozostaje w koniecznym związku z analogicznym wymogiem sprzed 60 lat. Może bowiem zaistnieć sytuacja, gdy z ważnych względów życiowych osoby uprawnione, przemieszczone z tzw. kresów wschodnich bezpośrednio po zmianie granic na obecne terytorium państwa polskiego, nie zamieszkują obecnie na stałe w Polsce. Osoby te są nadal obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej i spełniają wszystkie pozostałe warunki wymagane przy potwierdzeniu i korzystaniu z prawa zaliczenia. W analogicznej sytuacji mogą znaleźć się spadkobiercy zabużan uprawnieni z tytułu prawa zaliczenia.

Uzależnienie przyznania prawa zaliczenia od okoliczności dość arbitralnie określonej i przypadkowej, jaką jest zamieszkiwanie na stałe w Polsce od 30 stycznia 2004 r. (tj. od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy), pozostaje warunkiem wprowadzonym dowolnie i bez dostatecznego uzasadnienia merytorycznego.

Pogląd ten jest tym bardziej zasadny w kontekście braku takiego samego lub analogicznego wymogu w dotychczasowych unormowaniach kompensacji za mienie zabużańskie, jak też w kontekście postanowienia art. 52 ust. 2 Konstytucji, gwarantującego każdemu (a więc i uprawnionym z tytułu prawa zaliczenia) swobodę opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (bez ujemnych konsekwencji dla ich praw na terytorium państwa polskiego).

Argumenty te skłoniły Trybunał Konstytucyjny do uznania wymogu zamieszkiwania na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia wejścia w życie zaskarżonej ustawy za sprzeczny z art. 31 ust. 3 (wobec ograniczenia praw z przyczyn nie wskazanych w tym przepisie), z art. 32 (ze względu na nierówne traktowanie potencjalnych uprawnionych, zamieszkałych na stałe w Polsce i poza terytorium Polski) i z art. 64 ust. 2 (ze względu na zbyt daleko idące zróżnicowanie ochrony prawa majątkowego wskazanych tu obu kategorii osób).

11. Wnioskodawcy zakwestionowali także ograniczenia prawa zaliczenia zawarte w art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Nadto podnieśli zarzut, iż zawarte w art. 3 ust. 2 ustawy o prawie zaliczenia ograniczenie ilościowe prawa do zaliczenia poprzez ustanowienie pułapu 15% wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego przy jednoczesnym wymogu, że wysokość zaliczonej kwoty nie może przewyższać 50 000 PLN. Przytoczonym tu postanowieniom obu ustaw wnioskodawcy zarzucają naruszenie postanowień art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za dopuszczalną możliwość ustawowego ograniczenia publicznych praw majątkowych obywateli m. in. ze względu na interes publiczny i wskazaną przez Prokuratora Generalnego barierę zdolności realizacyjnych państwa, będącego „dobrem wspólnym” (art. 1 Konstytucji), oraz z uwagi na podnoszony w piśmie Prezesa Rady Ministrów (w sprawie skutków finansowych orzeczenia TK) wzgląd na zdolność państwa do wywiązania się z jego podstawowych powinności.

Trybunał dostrzega też potrzebę dynamicznego ujmowania powinności kompensacyjnych w miarę upływu czasu (w związku z dominacją w nich elementu „pomocy dla obywateli przesiedlonych”), jak również dużej ostrożności w stosowaniu aktualnych instrumentów ochrony praw (majątkowych) do sytuacji cechujących się odmiennymi uwarunkowaniami historycznymi i wrażliwością na przestrzeganie praw osób fizycznych. Warto też przypomnieć, że w praktyce zakres uzyskiwanego przez zabużan zadośćuczynienia ograniczany był ramami świadczeń beneficjentów reformy rolnej z 1944 r. bądź też zasadą pozyskiwania w ramach akcji osadniczej jednego mieszkania dla rodziny bądź domu jednorodzinnego (ewentualnie z działką przydomową) w użytkowanie lub w użytkowanie wieczyste.

Realizacja wzmiankowanych tu powinności państwa, o nie mniejszym znaczeniu niż ochrona praw majątkowych (w tym również prawa do kompensacji, realizowanego przy sięganiu po prawo zaliczenia), pozostaje we wzajemnym związku. Są one do pewnego stopnia konkurencyjne z finansowego punktu widzenia. Konstytucyjne ograniczenia praw i wolności, na co trafnie zwrócona jest uwaga w stanowisku Sejmu z 13 grudnia 2004 r., wymagają, dla ich wprowadzenia, ustalenia czy są one konieczne w demokratycznym państwie. Nadto rozważenia wymaga, czy są one niezbędne dla ochrony interesu publicznego (któremu służą) oraz czy pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (por. orzeczenia TK: sygn. akt K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Dokonane w art. 3 ust. 2 ustawy o zaliczaniu oraz w art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji ograniczenia ilościowe jednolitym dla wszystkich uprawnionych pułapem 50 000 PLN są nadmierne i społecznie niesprawiedliwe (a przez to kolidujące z art. 2 *in fine* Konstytucji RP). Nadto nieproporcjonalnie ograniczają potwierdzone (zaświadczeniami lub decyzjami odpowiednich organów administracji) kwotowe parametry determinujące wartość prawa zaliczenia (wbrew zasadzie ochrony praw słusznie nabytych i zasadzie zaufania obywateli do państwa – tj. wbrew zasadom wyinterpretowanym przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji). Zarówno w tekście art. 3 ust. 2 kwestionowanej ustawy, jak i w dokumentacji prac Sejmu i Senatu towarzyszących uchwalaniu kwestionowanej ustawy (z uwzględnieniem dostępnych Trybunałowi Konstytucyjnemu opinii i ekspertyz, w tym zwłaszcza dotyczących art. 3 ust. 2), jak wreszcie w uzasadnieniu projektu ustawy i w stanowiskach Rady Ministrów brak wyraźnego wskazania przesłanek uzasadniających przyjęte w ustawie ograniczenia prawa zaliczenia.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny – nie wykluczając możliwości „miarkowania” kompensacji stosownie do realnych możliwości majątkowych państwa podyktowanych potrzebami jego bezpieczeństwa, interesem publicznym i (bądź) ochroną innych wartości konstytucyjnych (w tym praw innych osób) – uznaje dokonane ograniczenia kwotowe, zawarte w art. 3 ust. 2 ustawy o zaliczaniu za nie dość starannie uzasadnione (w warstwie motywacyjnej) i zbyt arbitralne, a przez to – za nieodpowiadające wymogom art. 2, art. 31 ust. 3, a nadto – art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że zastosowanie jednolitego ograniczenia („pułapu”) kwotowego na poziomie 50 000 PLN prowadziłoby do nierównego (a zarazem kolidującego z postanowieniami art. 32 ust. 1 Konstytucji) traktowania uprawnionych oraz do nierównej ochrony prawnej ich praw majątkowych (wbrew nakazowi ujętemu w art. 64 ust. 2 Konstytucji). W szczególności uprawnieni do kompensacji, dla których wartość mienia pozostawionego pozostaje na poziomie do 50 000 PLN, mogliby uzyskać pełniejsze zadośćuczynienie (w relacji do całej wartości mienia pozostawionego), podczas gdy uprawnieni dysponujący prawem zaliczenia wartości wyższej (nawet wielokrotnie) – jedynie zadośćuczynienie częściowe (a nawet – wyraźnie

ułankowe). Podkreślić też należy, że dotychczasowe uregulowania kompensacji nie mieściły tego typu ograniczeń ilościowych (a zwłaszcza: kwotowych).

W odniesieniu do ograniczeń procentowych Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć konieczność respektowania przez ustawodawcę wymogów konstytucyjnych. W szczególności podkreślenia wymaga konieczność uzasadnienia przez prawodawcę takich ograniczeń oraz wskazania wartości konstytucyjnych (takich jak bezpieczeństwo państwa czy też prawa innych osób), których ochronie służy ich wprowadzenie (i skala wprowadzonych ograniczeń). Trybunał Konstytucyjny, nie dysponuje możliwościami ani też narzędziami stwarzającymi szansę ustalenia skali uzasadnionych ograniczeń. Ich wskazanie i „wyważenie” równowagi pomiędzy ochroną praw zabużan a możliwościami państwa i chronionymi wartościami konstytucyjnymi wymaga skrupulatnej i rozważnej decyzji ustawodawcy.

Zastrzeżenia budzi zwłaszcza wprowadzenie sztywnego pułapu kwotowego, ograniczającego możliwość realizacji prawa zaliczenia do wysokości 50 000 PLN. Zastosowanie limitu kwotowego w zaskarżonej ustawie należy uznać za nieodpowiadające zasadzie sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji oraz zasadzie równego traktowania, ujętej w art. 32 Konstytucji. Arbitralne ograniczenie kwotowe prowadzi nadto do nierówności, które nie zostały uzasadnione przez ustawodawcę ani potrzebą ochrony interesu publicznego ani też ochroną dobra wspólnego, traktowanymi jako wartości konstytucyjne. Sztywny limit kwotowy koliduje z zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji) jak też z zasadą ochrony praw słusznie nabytych.

Trybunał Konstytucyjny pragnie raz jeszcze podkreślić, że (w nawiązaniu do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) nie wyklucza co do zasady możliwości (a nawet zasadności) ograniczenia prawa zaliczenia jako prawa o charakterze publicznym. Ograniczenia te mogą być motywowane możliwościami realnego wywiązania się państwa i to w nieodległym czasie, z zobowiązań wobec uprawnionych do kompensacji za mienie zabużańskie. Ustawodawca winien – przy ewentualnym określaniu ograniczeń – uwzględnić tak powinności państwa z tytułu innych ważnych dla społeczeństwa funkcji i świadczeń, respektując zasadę, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym” (art. 1 Konstytucji), jak i fakt sześćdziesięcioletniego oczekiwania na realizację kompensacji przez tych zabużan, którzy do tej pory nie byli w stanie zrealizować uprawnień z tytułu kompensacji.

W każdym indywidualnym przypadku skrupulatnemu zbadaniu winien być poddany – w odniesieniu do każdego z uprawnionych – stan dotychczas uzyskanych świadczeń z tytułu zadośćuczynienia za mienie pozostawione poza obecnymi granicami państwa. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego stan ten winien być każdorazowo stwierdzony w decyzji o prawie zaliczenia oraz uwzględniany w każdym stadium postępowania służącego realizacji prawa zaliczenia (w tym: realizacji częściowej). Za wysoce wątpliwe uznać trzeba ograniczenie się tylko do zobrazowania tego stanu w uzasadnieniu stosownych decyzji administracyjnych.

Na marginesie rozważań o ograniczeniach ilościowych prawa zaliczenia Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, iż w okresie bezpośrednio powojennym nie były w żaden sposób kompensowane właścicielom – obywatelom polskim straty wynikłe w ich mieniu, także nieruchomości, spowodowane konfiskatami wojennymi. Nie uzyskiwali kompensaty równej wartości utraconych majątków właściciele nieruchomości objętych zasięgiem reformy rolnej (uprawnieni formalnie jedynie do uzyskania gospodarstwa o areale do pięciu hektarów w innym powiecie). Nie był też bardzo często wypłacany ekwiwalent (a nawet skromne „zaopatrzenie”) krajowym właścicielom mienia znacjonalizowanego na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji

podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Nie uzyskali kompensacji właściciele tzw. gruntów warszawskich. Tym samym trudno byłoby przyjąć, iż zabużanie stanowią obecnie jedyną grupę, której państwo nie zrekompensowało strat mających związek z wojną rozpoczętą w 1939 r.

W odniesieniu do ocen zawartych w rozpatrywanym wniosku grupy posłów, a także w kontekście odniesień do orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu warto przypomnieć, że punktem odniesienia dla wyceny nieruchomości pozostawionych przez zabużan poza obecnymi granicami państwa polskiego była ich wartość ubezpieczeniowa (liczona w złotych polskich z okresu przed 1 września 1939 r.). Gdyby wartość ta była poddana przeliczeniu kwotowemu, to przy zastosowaniu powszechnie obowiązujących przepisów art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych (Dz. U. Nr 45, poz. 332 ze zm.), uległyby przeliczeniu w relacji: 1 złoty z okresu do 1 września 1939 r. równa się 1 złoty z okresu lat 1944-1950, zgodnie z przyjętą wówczas, także w kodeksie zobowiązań, tzw. zasadą nominalizmu (por. np. A. Stelmachowski, *Nominalizm pieniężny i waloryzacja*, „Studia Cywilistyczne”, 1965, t. VI; E. Łętowska, *Zasada nominalizmu w kodeksie cywilnym. Ocena regulacji i perspektywy*, „Nowe Prawo” nr 1/1986, s. 23-24). Ich realna wartość uległaby już z tego powodu drastycznemu uszczupleniu.

Nadto zobowiązania powstałe i potwierdzone, a następnie – zrealizowane do dnia 29 października 1950 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz. U. Nr 50, poz. 459), byłyby zapewne poddane oddziaływaniu tej ustawy (a zwłaszcza jej art. 6 i art. 8 ust. 1), polegającemu na wymianie banknotów bądź przeliczeniu zobowiązań publiczno i prywatno-prawnych z dniem 30 października 1950 r. według relacji: 100 złotych dotychczasowych równe 1 złotemu (w obiegu od 30 października 1950 r.). Okoliczności te nie znalazły, z bliżej nieznanych przyczyn, odzwierciedlenia w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Broniowski przeciw Polsce z 22 czerwca 2004 r. Zarzucana przez wnioskodawców zwłoka państwa w realizacji zobowiązań wobec zabużan uchroniła niektórych z nich (zwłaszcza w odniesieniu do okresu lat 1949-1950 i wcześniejszego) przed niekorzystnym oddziaływaniem na ich uprawnienia wskazanych tu regulacji. Przy uwzględnieniu stanu faktycznego, iż dotychczas zabużanie uzyskiwali kompensacje w postaci rzeczowej (a nie: pieniężnej), niezasadnym jest zarzut ich dyskryminowania w porównaniu z innymi podmiotami uprawnionymi z tytułu zobowiązań publicznoprawnych państwa polskiego z lat 1940.

12. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzenie kwestionowanych tu ograniczeń kwotowych trudno pogodzić z respektowaniem konstytucyjnego wymogu ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1) oraz zasady równej dla wszystkich ochrony tych praw (art. 64 ust. 2), a to wskutek ewidentnego zawężenia po wejściu w życie ograniczeń zakresu (wymiaru wartości) tej ochrony. Tym samym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzuty sprzeczności art. 3 ust. 2 ustawy o prawie zaliczenia oraz art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji uznać trzeba za zasadne.

W świetle opinii Prezesa Rady Ministrów podnoszącej potrzebę ochrony równowagi budżetowej zauważyć należy, iż realizacja prawa zaliczenia pozostaje w pośrednim tylko związku z zachowaniem równowagi budżetowej. Realizacja prawa zaliczenia nie wiąże się bowiem wprost z wypłatami (wydatkami) z budżetu państwa, aczkolwiek generować może uszczuplenie dochodów z planowanej i realizowanej prywatyzacji oraz dochodów z komercjalizacji składników majątkowych Skarbu Państwa.

13. Kwestionowany przez wnioskodawców art. 2 ust. 4 ustawy stanowi: „Prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego nie przysługuje osobie, która na podstawie odrębnych przepisów, w tym przepisów o gospodarce nieruchomościami, o przeprowadzeniu reformy rolnej lub o ustroju rolnym i osadnictwie, nabyła na własność albo w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach świadczeń przewidzianych w umowach, o których mowa w art. 1”.

Ujęcie wspomnianego tu przepisu – jak trafnie podnoszą wnioskodawcy – nie ogranicza kręgu osób wyłączonych przez kwestionowany art. 2 ust. 4 z korzystania z prawa zaliczenia do tych tylko uprawnionych, którzy już uzyskali pełną realizację tegoż prawa. Możliwość przyjęcia tej wysoce dyskusyjnej interpretacji art. 2 ust. 4 ustawy potwierdza werbalizacja art. 16 ustawy o prawie do zaliczenia. Zgodnie bowiem z art. 16: „Zobowiązania wynikające z umów wymienionych w art. 1 uważa się za wykonane wobec osób, o których mowa w art. 2 ust. 4, oraz osób, które na podstawie niniejszej ustawy zrealizowały prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego”.

Wnioskodawcy zarzucają art. 2 ust. 4 kwestionowanej ustawy naruszenie trzech zasad konstytucyjnych. W szczególności wskazują na złamanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (wynikającej z art. 2 Konstytucji), zasady równości wobec prawa (statuowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady prawnej ochrony praw majątkowych równej dla wszystkich (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Zwracają przy tym uwagę, iż kwestionowane tu uregulowania na skutek wadliwego (zbyt szerokiego i nie dość precyzyjnego) sformułowania pozbawiają prawa zaliczenia osoby, które jedynie w części zrealizowały uprawnienia wynikające z tegoż prawa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, treść i cel kwestionowanej ustawy wskazują, że do grupy podmiotów wymagających jednakowego potraktowania przez prawo należy zaliczyć wszystkie osoby, które do czasu wejścia w życie ustawy nabyły prawo zaliczenia i nie zrealizowały go do wysokości wartości określonej w art. 3 ust. 2 ustawy i w art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

Abstrahując od wskazanego tu ograniczenia wartości, uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne, należy zgodzić się z zasadniczym kierunkiem argumentacji tak wnioskodawców jak i Prokuratora Generalnego. Argumentacja ta prowadzi do poglądu, że pozbawienie przez kontrolowany przepis art. 2 ust. 4 ustawy prawa do zaliczenia osób, które na podstawie odrębnych przepisów nabyły na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości o wartości niższej niż wartość przyznanego prawa zaliczenia (a tym samym zrealizowały prawo do zaliczenia jedynie częściowo), nie odpowiada wskazanym przez wnioskodawców wzorcom konstytucyjnym. Sformułowanie art. 2 ust. 4 godzi, w pierwszej kolejności, w konstytucyjną zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), wprowadzając (niezgodnie z art. 64 ust. 1) ograniczenie tejże ochrony oparte na niejasnym (trudnym do identyfikacji) kryterium. W konsekwencji przepis ten prowadzi nadto do nieuzasadnionego różnicowania ochrony prawa zaliczenia bądź to niezrealizowanego w całości bądź też poddanego li tylko realizacji częściowej. To zaś godzi w zasadę równości statuowaną w art. 32 ust. 1 i 2. Powoduje także dyskryminację osób, które przed wejściem w życie ustawy z 12 grudnia 2003 r. podjęły działania prowadzące do urzeczywistnienia swego prawa do zaliczenia.

Takie unormowanie uznać trzeba za społecznie niesprawiedliwe i podważające zasadę zaufania obywateli do państwa (a zatem niezgodne z art. 2 Konstytucji) zwłaszcza w kontekście podejmowanych uprzednio przedsięwzięć legislacyjnych w celu

mobilizowania uprawnionych do składania wniosków o zaliczenie w ustalonych ustawowo terminach (np. w świetle ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości początkowo do 31 grudnia 1992 r., a następnie do 1998 r.) pod rygorem późniejszego wygaśnięcia uprawnień (zob. stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawie skargi nr 31 443/96 Broniowski przeciwko Polsce, s. 8 pkt 18.5, pkt 25). Na marginesie dodać należy, że obowiązujący do wejścia w życie kwestionowanej ustawy art. 212 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.) – co podkreśla także Prokurator Generalny – dopuszczał możliwość uzupełniającego zaliczenia wartości pozostawionych poza granicami nieruchomości, jeżeli wartość ta nie została wyczerpana przy uprzednim nabyciu nieruchomości od Skarbu Państwa. Nowe uregulowanie pogorszyłoby więc sytuację uprawnionych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego za zniesieniem ograniczeń statuowanych przez art. 2 ust. 4 kwestionowanej ustawy przemawia akcesoryjnie względ na koherencję jej postanowień. Podkreślić należy, że art. 16 *in fine* tej ustawy nakazuje uznać za wykonane zobowiązania wobec osób, które zrealizowały (w całości) prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami. W tej sytuacji merytoryczną niekonsekwencją ustawodawcy w ujęciu art. 2 ust. 4 (i przywołaną w art. 16 *ab initio*) jest pozbawienie uprawnionych do zaliczenia możliwości skorzystania z prawa zaliczenia w części niezrealizowanej tego prawa.

Przywołany dodatkowo przez wnioskodawców zarzut niezgodności art. 2 ust. 4 ustawy o zaliczaniu z art. 21 Konstytucji nie ma dostatecznego uzasadnienia. Nie jest też w pełni adekwatny. Zasadnicze znaczenia ma tu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, okoliczność, że kwestionowane zawężenie prawa do zaliczenia nie podlega wprost na jego „odjęciu” (a ze względu na publicznoprawną naturę tegoż prawa sprowadza się raczej do jego „nieprzyznania” w określonym zakresie). Dodatkowo podkreślana już różnica pomiędzy naturą własności w znaczeniu konstytucyjnym a prawem do zaliczenia utrudnia stosowanie bezpośredniej analogii do konstytucyjnych rygorów dotyczących literalnie „odjęcia własności”, czyli wywłaszczenia.

14. Postanowieniu art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zaliczaniu wnioskodawcy stawiają zarzut niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji. W ocenie wnioskodawców niezgodny z przepisami Konstytucji pozostaje wymóg, by w razie braku dokumentów, pozwalających na ustalenie opisu i wartości mienia pozostawionego poza granicami państwa polskiego, potwierdzenie prawa zaliczenia następowało na podstawie zeznań trzech świadków, uprzedzonych o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Istota zarzutu dotyczy okoliczności, że art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a dopuszcza jedynie zeznania świadków pełnoletnich w momencie zawarcia umów republikańskich, tj. we wrześniu 1944 r. Postanowienie art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a sprawia, że zakładając pułap pełnoletności na poziomie 18 lat, do roli świadków w 2004 r. (tj. w momencie wejścia ustawy w życie) predestynowane są osoby, które ukończyły co najmniej 78 lat. W ocenie wnioskodawców ogranicza to zasadę otwartego systemu środków dowodowych w postępowaniu (administracyjnym i sądowym) i w rezultacie zawęża dyskryminująco (wbrew zasadzie równości wobec prawa z art. 32 Konstytucji) możliwości osób, które do wejścia w życie ustawy z 12 grudnia 2003 r. nie skorzystały z przysługującej im kompensacji za mienie pozostawione poza obecnymi granicami państwa polskiego. Osoby takie nie mogą dowieść swych praw zeznaniami świadków o niższym pułapie wieku. W ocenie wnioskodawców, powoduje to, „że cała regulacja dopuszczająca potwierdzenie prawa do zaliczenia poprzez zeznania świadków staje się prawem pustym, pozorem prawa” i jako taka narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Oceniając kwestię zgodności art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi, Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić świadomość występowania realnych trudności w poświadczeniu stanu praw majątkowych tzw. zabużan. Trudności te są następstwem upływu 60 lat od czasu ich przesiedlenia z terytoriów objętych w 1944 r. granicami byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR, zniszczeń dokumentacji w okresie działań wojennych oraz niskiej dostępności dokumentacji (prawnej i geodezyjnej) w miejscach pozostawienia nieruchomości stanowiących tzw. mienie zabużańskie. Dodatkowe utrudnienia wynikają z niedokonania wiarygodnych szacunków wartości ubezpieczeniowej pozostawionego mienia zabużańskiego oraz z niedostatecznej troski o dokumentowanie praw majątkowych przesiedlanych obywateli polskich po stronie odpowiednich instytucji publicznych byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR (w realiach ustrojowych niekorzystnych dla własności prywatnej).

W tym stanie rzeczy konieczne staje się sięganie po inne – niż nader fragmentaryczna i niekompletna dokumentacja – środki dowodowe, w tym – w szerszym niż typowy zakresie – po zeznania świadków, składane pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega dostatecznego uzasadnienia dla oparcia uregulowań dotyczących dopuszczalności i oceny znaczenia poszczególnych środków dowodowych w postanowieniach art. 32 Konstytucji. Nie mogą być one rozumiane w sposób zakazujący zróżnicowania regulacji w aktach prawnych wprowadzonych jako następujące po sobie (a dodatkowo – odnoszących się do częściowo odmiennych materii). Z szerszego dopuszczenia środków dowodowych w uprzednio obowiązującej regulacji nie wynika jakkolwiek „prawo nabyte” uczestników postępowań uprzednio prowadzonych do niezmienności uregulowań dowodowych w nowej regulacji prawnej i w postępowaniach z zastosowaniem nowej regulacji. Równie niezasadne jest stosowanie kryterium równego traktowania (art. 32 Konstytucji) uprawnionych do sytuacji obowiązywania różnych, kolejno po sobie obowiązujących unormowań. Zasada ta mieści bowiem nakaz równego traktowania (bez dyskryminacji lub uprzywilejowań) na gruncie danego aktu prawnego.

Powyższe względy stanowią, iż w ocenie Trybunału Konstytucyjnego powołany wzorzec art. 32 Konstytucji nie jest adekwatny dla oceny konstytucyjności art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a zaskarżonej ustawy. Trybunał Konstytucyjny nie widzi natomiast uzasadnienia dla arbitralnego wprowadzenia zakazu uwzględniania, przy braku innych środków dowodowych, dowodu opartego na zeznaniach świadków (pouczonych o odpowiedzialności za fałszywe zeznania), którzy w czasie zawarcia układów republikańskich (tj. we wrześniu 1944 r.) nie mieli ukończonych 18 lat. Biorąc pod uwagę nieuzasadnioną arbitralność tej regulacji i niedookreśloność jej przesłanek, Trybunał uznaje tę regulację za nieodpowiadającą wymogom art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie potrzebę respektowania powszechnie obowiązujących zasad postępowania dowodowego w sprawach dotyczących ochrony praw majątkowych. Skoro ustawodawca rygorystycznie normuje kwestię dowodów przy ustalaniu praw majątkowych na nieruchomościach (preferując wartość dowodową dokumentów i to nierzadko o określonych wymogach formalnych), to odstępianie od tych – powszechnie obowiązujących i odpowiadających zasadzie równego traktowania – rygorów przy ustaleniach dotyczących mienia zabużańskiego oraz prawa zaliczenia musi każdorazowo wynikać z braku bądź niedostępności stosownych dokumentów i innych, wiarygodnych środków dowodowych. Szczególna ostrożność musi być zachowana w przypadku opierania ustaleń o zakresie i cechach praw majątkowych zabużan o dowody osobowe, w tym z zeznań świadków, a zwłaszcza świadków niepełnoletnich w chwili opuszczania terenów zabużańskich, z natury rzeczy słabiej

orientujących się w statusie majątkowym swych sąsiadów, znajomych oraz dalszych krewnych. Przeprowadzone kontrole (w tym: wskazane w udostępnionym Trybunałowi Konstytucyjnemu sprawozdaniu Dolnośląskiej Delegatury NIK) potwierdzają liczne nieprawidłowości polegające m. in. na opieraniu ustaleń co do wartości mienia pozostawionego na niedostatecznie weryfikowanych zeznaniach świadków bądź oświadczeniach samych zainteresowanych, złożonych w urzędach repatriacyjnych. Wbrew bowiem przekonaniu wnioskodawców (wyrażonemu w akapicie 3 na str. 30 ich wniosku) nie chodzi tu li tylko o potwierdzenie rzekomo „prostego faktu” bycia właścicielem nieruchomości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przy wydawaniu decyzji potwierdzających pozostawienie nieruchomości poza obecnymi granicami państwa oraz ustalających prawo zaliczenia o określonej wartości zbadany być winien skrupulatnie stan prawny oraz rzeczywista wartość pozostawianego mienia w momencie jego przekazania przed repatriacją. Nadto zaś – pełnego udokumentowania wymaga dotychczasowy stan zaspokojenia uprawnień do kompensacji poczynając od pierwszego momentu podjęcia starań po aktualnie podejmowane czynności służące realizacji prawa zaliczenia. Powinność ta spoczywa na organach uprawnionych do wydawania stosownych decyzji oraz na organach kontroli instancyjnej i sądowej.

Pogląd wnioskodawców o jednoznacznie równej wartości dowodowej zeznań osób, „które w 1944 r. miały lat 17, 16 czy nawet 10”, jest zbyt dowolny i słabo przekonujący. Trudno zwłaszcza akceptować tezę, że wymóg niezbędnej ostrożności w traktowaniu zeznań świadków co do spraw majątkowych sprzed, co najmniej, 60-ciu lat miałyby ustąpić wobec postulatu bezwarunkowej ochrony praw jakkolwiek nabytych. W szczególności brak podstaw do uznania, że „łagodniejsze wymogi proceduralno-dowodowe w postępowaniu przed organami państwa generują jakoby proceduralne prawa nabyte do stosowania podobnych wymogów także po zmianie uregulowań prawno-proceduralnych”.

15. Kwestionowany przez wnioskodawców, jako niezgodny z art. 2 Konstytucji (a zwłaszcza z wynikającą z tego przepisu zasadą równości prawa i zaufania obywateli do państwa), art. 9 ust. 2 nakazuje stosować „do postępowań zakończonych wydaniem zaświadczeń potwierdzających prawa do zaliczenia” przepisy rozdz. 12 k.p.a. (z wyłączeniem art. 146 § 1).

Pomijając pewną niedookreśloność oznaczenia (brak podania działu k.p.a., w ramach którego ulokowany jest rozdz. 12) oraz niedoskonałość werbalizacji tego przepisu (sprowadzającą się do nieco ogólnikowego odesłania do stosowania przepisów całego rozdziału 12 k.p.a., bez specyfikacji konkretnych jego przepisów), Trybunał Konstytucyjny rozważył ewolucję trybu i formy potwierdzenia uprawnień z tytułu prawa zaliczenia. Potwierdzenie to następowało do 2001 r., na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą (Dz. U. Nr 9, poz. 32) w formie zaświadczenia kierownika urzędu rejonowego. Od dnia 15 września 2001 r. do 29 stycznia 2004 r., tj. przed wejściem w życie zaskarżonej ustawy o zaliczaniu, było realizowane w formie decyzji starosty. Od daty wejścia w życie wspomnianej nowelizacji, do postępowań, o których mowa, miały zastosowanie przepisy działu II, rozdz. 12 k.p.a. o wznowieniu postępowania administracyjnego. Ten nadzwyczajny tryb postępowania nie dotyczył dotychczas spraw rozstrzygniętych przed wzmiankowaną tu nowelizacją, zakończonych wydaniem zaświadczenia. Art. 9 ust. 2 zniósł to ograniczenie.

Intencją regulacji zawartej w art. 9 ust. 2 było wyeliminowanie różnicującego uprawnionych dualizmu proceduralnego (w zależności od czasu i formy uzyskania potwierdzenia uprawnień z tytułu rekompensaty za mienie zabużańskie), polegającego w części najbardziej istotnej na różnych postaciach aktu administracyjnego potwierdzającego

prawo zaliczenia określonej wartości. Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonej ustawie odpowiada zarówno zasadzie równego traktowania obywateli, stanowiącej treść art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i uznanej w utrwalonym już orzecznictwie zasadzie bezpośredniego stosowania i skuteczności nowych unormowań proceduralnych. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje też, iż zarzucany przez wnioskodawców brak określenia – w art. 9 ust. 2 kwestionowanej ustawy – przesłanek wznowienia postępowania nie znajduje uzasadnienia. Obowiązują bowiem w tym zakresie ogólne przesłanki wznowienia postępowania enumerowane stosownymi postanowieniami działu II rozdz. 12 k.p.a. Nie do przecenienia jest też możliwość weryfikacji treści potwierdzeń, na potrzebę której wskazują jednocześnie ustalenia kontroli NIK oraz wzgląd na pożądaną, a dotychczas nie zawsze staranną ochronę interesów państwa jako podmiotu zobowiązanego do świadczeń z tytułu prawa do zaliczenia.

16. Wnioskodawcy kwestionują też przepis art. 15 ustawy o zaliczaniu, zgodnie z którym wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej ustawy postępowania prowadzi się na podstawie jej przepisów. Takiemu unormowaniu wnioskodawcy zarzucają naruszenie zasad ochrony praw słusznie nabytych oraz zasady ochrony interesów w toku (wyprowadzonych wykładniczo z art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że kwestionowany przepis dotyczy wyłącznie trybu postępowania; o nabyciu prawa do zaliczenia rozstrzygać ma bowiem dopiero kończąca postępowanie decyzja. W tym kontekście trudno byłoby przyjąć, iż nastąpiła nieuzasadniona ingerencja w nabyte prawa materialne lub w chronione prawnie interesy „w toku”. Dodać należy, że prowadzone postępowanie prowadzi jedynie do wskazania osoby uprawnionej, której przyznane zostaje prawo zaliczenia, oraz do ustalenia wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa polskiego (art. 5 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy). Kwestionowany przepis art. 15 nie reguluje, jako taki, ani zakresu podmiotowego prawa zaliczenia, ani sposobu (kryteriów) ustalania wartości pozostawionego mienia zabużańskiego, ani też zasad korzystania z prawa zaliczenia przy nabywaniu praw do nieruchomości Skarbu Państwa (o czym stanowi art. 7 ust. 1 ustawy). Treść przepisu art. 15 ustawy o zaliczaniu nie rzutuje przeto na samą wysokość przyznawanej kompensacji. Już z tego powodu trudno byłoby podzielić ocenę art. 15 jako przepisu „mniej korzystnego” dla potencjalnie uprawnionych.

Należy ponadto zauważyć, iż podobnie jak w przypadku art. 9 ust. 2, stosowanie nowych uregulowań proceduralnych, w tym art. 15 kwestionowanej ustawy, stanowi przejaw ogólniejszej i uznawanej w orzecznictwie zasady bezpośredniego skutkowania znowelizowanych uregulowań proceduralnych. Z ostrożności podnieść należy kwestię, czy co do niektórych nowych uregulowań nie było pożądane (dla uniknięcia „zaskoczenia” uczestników) wprowadzenie okresów przejściowych. Zarzut taki nie został wszakże podniesiony przez wnioskodawców, co zgodnie z dyspozycją art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym uniemożliwia rozpoznanie tej kwestii.

W tej sytuacji Trybunał uznał, że nie zachodzi sprzeczność art. 15 kwestionowanej ustawy z postanowieniami art. 2 Konstytucji w zakresie podniesionych zarzutów.

17. Trybunał Konstytucyjny, kierując się domniemaniem konstytucyjności, stoi na stanowisku, iż uznanie za niekonstytucyjne przepisów ustawy z 12 grudnia 2003 r., tj. art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 3 ust. 2, art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a oraz art. 2 ust. 2 zdanie 1, art. 2 ust. 4 i art. 16 w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, nie przesądza o niekonstytucyjności całej ustawy i ma charakter odcinkowy. Uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy mogą być wyłączone z jej tekstu i zastąpione nowymi uregulowaniami, bez konieczności uchylania pozostałych postanowień. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny nie podzielił

stanowiska o niezgodności z Konstytucją ustawy z 12 grudnia 2003 r. w całości, biorąc również pod uwagę okoliczność zgłoszenia przez wnioskodawców alternatywnego wniosku dokonania kontroli konstytucyjności wskazanych konkretnie przepisów.

18. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 3 ust. 2 ustawy z 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu oraz art. 53 ust. 3 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (w brzmieniu nadanym przez art. 13 zaskarżonej ustawy) do dnia 30 kwietnia 2005 r., a to celem kompleksowego i rzetelnego oszacowania możliwości realnego, całościowego i możliwie ostatecznego zaspokojenia roszczeń związanych z prawem zaliczenia oraz ustanowienia poprawnych konstytucyjnie regulacji ustawowych eliminujących przeszkody, a także nieprawidłowości w postępowaniu organów i instytucji państwowych, nie wyłączając instytucji organizujących i przeprowadzających przetargi na nieruchomości stanowiące mienie Skarbu Państwa.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.