



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 1685

Warszawa, 9 sierpnia 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek, podjętą przez Senat na 38. posiedzeniu w dniu 9 sierpnia 2013 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senator Grażynę Sztark do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Bogdan Borusewicz

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 9 sierpnia 2013 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie upoważnia senator Grażynę Sztark do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1. W ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.¹⁾) w art. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

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

- a) art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. Nr 101, poz. 580) lub
- b) art. 24 Kodeksu Postępowania Cywilnego (Dz. U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934), lub
- c) § 3–10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu co do § 2 ust. 3–5, z Ministrem Spraw Wojskowych co do §§ 20, 21, 22, 24 ust. 3, § 49 ust. 1 i 2, § 55 i § 56 oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych co do § 18 ust. 1 i 2, § 51 i § 55, o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. Nr 54, poz. 489)
- oraz opuścił był terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić;”.

Art. 2. 1. Osoby, którym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z powodu niespełnienia wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogą złożyć wniosek o wznowienie postępowania. Przepisy dotyczące wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267), stosuje się odpowiednio, z tym że termin na zgłoszenie żądania wznowienia postępowania wynosi 6 miesięcy i biegnie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepisu art. 272 § 1 ustawy

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 195, poz. 1437, z 2008 r. Nr 197, poz. 1223, z 2010 r. Nr 257, poz. 1726 oraz z 2012 r. poz. 1195.

z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529) nie stosuje się.

2. W terminie określonym w ust. 1 osoby, które nie złożyły wniosku w terminie, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, mogą wystąpić o potwierdzenie prawa do rekompensaty, jeżeli wykażą, że na ocenę spełnienia przez nie wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mają wpływ zmiany dokonane niniejszą ustawą.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do spadkobierców, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. (sygn. akt SK 11/12), stwierdzającego niezgodność art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.; dalej jako: ustawa rekompensacyjna) z Konstytucją.

Sentencja powołanego rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. z 2012 r. poz. 1195 (data publikacji: 30 października 2012 r.).

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, narusza gwarancję płynącą z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Odwołując się do swych wcześniejszych wypowiedzi (por. wyroki w sprawach oznaczonych sygn. akt K 33/02 i K 2/04), a także do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (sprawa Broniowski przeciwko Polsce, skarga nr 31443/96), Trybunał Konstytucyjny przypominał, że układy republikańskie nie ustanowiły podstawy do dochodzenia roszczeń przez zabużan, lecz były jedynie źródłem „uzasadnionych oczekiwań” po ich stronie. „(...) przyrzeczona [w umowach republikańskich] 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 (...). Nie miała [ona] i nadal nie ma natury i cech [czystego] odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wywłaszczone *de facto* (lub bez podstawy prawnej), ale charakter *sui generis* (...) pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach.”

Zarówno przed wejściem w życie ustawy rekompensacyjnej, jak i na jej gruncie uprawnienia zabużan (poprzednio realizowane wyłącznie w formie zaliczenia na poczet ceny sprzedaży nieruchomości należącej do Skarbu Państwa albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego lub sprzedaży budynków, a obecnie również w formie świadczenia pieniężnego) były poddane reżimowi publicznoprawnemu, co przejawia się przede wszystkim w tym, że uprawnienia te muszą zostać potwierdzone na drodze administracyjnej i nie mogą być przedmiotem obrotu między podmiotami prawa prywatnego. Ich natura pociąga za sobą także możliwość wprowadzania ograniczeń, m.in. ze względu na interes publiczny i barierę zdolności realizacyjnych państwa, będącego – stosownie do art. 1 Konstytucji – dobrem wspólnym. Zachodzi przy tym potrzeba dynamicznego ujmowania powinności kompensacyjnych w miarę upływu czasu, a to głównie z uwagi na wspomniany już, a przeważający w tym zakresie, element socjalny (pomocy dla obywateli przesiedlonych).

Jednakże nie zmienia to faktu, że prawo do rekompensaty przewidziane w ustawie rekompensacyjnej (podobnie jak wcześniejsze prawo do zaliczenia) jest prawem majątkowym (w ujęciu zaś art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – mieniem), a tym samym jakiegokolwiek jego ograniczenie powinno mieścić się w konstytucyjnych oraz konwencyjnych ramach, w tym zwłaszcza – odpowiadać zasadzie proporcjonalności.

2.3. Zakwestionowana przesłanka domicylu z art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej, a więc wymóg zamieszkiwania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie przed, nie po, ale dokładnie w dniu 1 września 1939 r., została „przeniesiona” z 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 późn. zm.), a jej pierwowzorem było stwierdzenie zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1991 r. (sygn. akt III CZP 84/90). Co ważne – jej interpretacja w przeważającej liczbie rozstrzygnięć zapadających w oparciu o postanowienia ustawy rekompensacyjnej odwoływała się wprost do współczesnej definicji miejsca zamieszkania (art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, dalej jako: k.c.). Jedynie w nielicznych wyrokach sądów administracyjnych prezentowane było odmienne stanowisko, uwzględniające ustawodawstwo międzywojenne, które dopuszczało posiadanie kilku miejsc zamieszkania, tzn. jednego głównego oraz dowolnej liczby dodatkowych, przy czym to pierwsze odpowiadało miejscu zamieszkania

w aktualnie przyjmowanym znaczeniu. Niemniej podkreślić trzeba, że na ogół w orzecznictwie fakt wyjazdu z tzw. kresów wschodnich przed dniem 1 września 1939 r., np. w związku ze zmianą pracy, traktowany był jako równoznaczny z przeniesieniem centrum życiowego danej osoby i jej rodziny – a w rezultacie także jej miejsca zamieszkania. Notabene taki właśnie sposób interpretacji warunku zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stał się powodem negatywnego rozstrzygnięcia o prawach osoby, która zainicjowała postępowanie w sprawie SK 11/12.

2.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, omawiana przesłanka została wprowadzona jako wyznacznik zakresu podmiotowego prawa do rekompensaty. Oczywiście jest przy tym to, że wymóg zamieszkiwania przez właścicieli nieruchomości zabużańskich na byłym terytorium państwa polskiego w ściśle określonej dacie skutkuje zawężeniem, a nie rozszerzeniem kręgu osób uprawnionych. Jego podstawowym zadaniem jest zatem dopasowanie zakresu i poziomu realizacji roszczeń zabużańskich do możliwości budżetowych państwa. W tym sensie spełnia kryterium racjonalności instrumentalnej („przydatności”). Tyle że jednocześnie trudno uznać go za spójny z dominującym socjalnym charakterem rekompensat, o którym to była mowa powyżej. Uwagę zwraca ponadto swoista niekonsekwencja w podejściu do zjawiska repatriacji. Cezura czasowa została bowiem przypisana tylko do jednego wymiaru – zamieszkiwania na kresach wschodnich przed przesiedleniem się na obecne terytorium Polski. Tego rodzaju ograniczenie nie towarzyszy natomiast aspektowi związanemu z zamieszkiwaniem na tym ostatnim. Nie jest to wszakże przypadkiem, jako że inicjatywa podjęta w tej mierze spotkała się ze stanowczą krytyką w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r. (K 2/04).

Jeszcze większe wątpliwości budzi jednak test „konieczności”. Przesłanka domicylu w analizowanej postaci nie była początkowo uważana za niezbędne kryterium przyznawania rekompensat. W szczególności nie wynikała ona z układów republikańskich, a w przywołanej wcześniej uchwale III CZP 84/90 pełniła raczej rolę dookreślającą i nie stanowiła o istocie wnioskowania Sądu Najwyższego. Wyrwana z kontekstu powinna być raczej traktowana jako zaprzeczenie intencji tego Sądu, ponieważ w swoim wywodzie wyraźnie opowiedział się on za racjonalnym i sprawiedliwym traktowaniem zabużan.

Równie poważne zastrzeżenia budany wymóg zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wywołuje w świetle zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Art. 2 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej jest w zaskarżonym zakresie bardzo restrykcyjny. Wymaga od zabużan zamieszkiwania na byłym terytorium państwa polskiego

w jednoznacznie wskazanym momencie, przypadającym skądinąd w odległej przeszłości. Przyjęte kryterium jest więc „ostre” (nie mają tu żadnego znaczenia okoliczności zmiany miejsca zamieszkania ani też horyzont czasowy takiej decyzji) i w konsekwencji łatwe do zastosowania. Niemniej pozbawia prawa do rekompensaty te osoby, które (lub których bliscy) przenieśli się na obecne terytorium Polski kilka dni przed wybuchem wojny i to nawet wtedy, gdy zmiana miejsca zamieszkania miała być zaledwie tymczasowa i nie wiązała się z zamiarem trwałego wyjazdu z kresów wschodnich. Z drugiej strony tak sformułowana przesłanka domicylu pociąga za sobą nieuzasadnioną preferencję dla osób, które osiadły na wspomnianym terytorium z zamiarem stosunkowo krótkiego pozostania na nim, a przy tym szczęśliwie „załapały się” na określoną w przepisie datę graniczną.

Jak podniósł sąd konstytucyjny, restrykcyjność tej przesłanki „(...) musi być uznana za nadmierną również dlatego, że żadna osoba opuszczająca terytoria zabużańskie na skutek wojny rozpoczętej w 1939 r. nie mogła racjonalnie przewidywać, że rekompensaty za utracone nieruchomości (jeżeli w ogóle kiedykolwiek zostaną wypłacone) będą uzależnione od miejsca zamieszkania ich właściciela w dniu 1 września 1939 r.” Należy mieć też na uwadze fakt, że w realiach międzywojennych pracownicy często dostosowywali miejsce zamieszkania do potrzeb i wymagań pracodawców. Standardem były np. delegacje do pracy w związku z otwieraniem filii czy oddziałów macierzystego przedsiębiorstwa, co łączyło się częstokroć z przeprowadzką całej rodziny na kilka lat do innej miejscowości. Zjawisko to generowane było zresztą także przez samo państwo, albowiem powszechne było relokowanie specjalistów z dziedziny edukacji, ochrony zdrowia, wymiaru sprawiedliwości czy też z zakresu administracji do tych miejscowości, w których występował ich niedobór. Migracje pracowników związane były poza tym również z dużymi inwestycjami państwowymi (budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego oraz portu morskiego w Gdyni). „W tego typu sytuacjach, w których to państwo polskie zachęcało lub wymuszało zmianę miejsca zamieszkania, uzależnianie prawa do rekompensaty od przesłanki domicylu wydaje się szczególnie rażąco niesprawiedliwe.”

2.5. Stwierdzając niezgodność art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, Trybunał postanowił o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy prawnej. Zgodnie z pkt II sentencji wyroku, nastąpi to z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (30 kwietnia 2014 r.).

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Mając na względzie motywy rozstrzygnięcia przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 października 2012 r., proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej. Projektowana zmiana sprowadza się do tego, że w miejsce dotychczasowego wymogu zamieszkiwania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. wprowadzona zostanie przesłanka miejsca zamieszkania na wymienionych terenach, której spełnienie będzie oceniane z uwzględnieniem przepisów obowiązujących we wskazanej wyżej dacie, tj. przepisów dopuszczających posiadanie kilku miejsc zamieszkania: art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych, § 3–10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. (...) o meldunkach i księgach ludności, a ponadto art. 24 Kodeksu Postępowania Cywilnego z 1932 r. Dodatkowo proponuje się, by zmieniony art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej regulował wprost sytuację osób, które znajdowały się w analogicznym położeniu jak spadkodawca osoby, która wniosła skargę konstytucyjną w sprawie SK 11/12. Służyć temu ma sformułowanie odwołujące się do braku możliwości powrotu na byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W następstwie projektowanej nowelizacji wzrośnie zatem liczba jej beneficjentów, gdyż jej zakresem podmiotowym zostaną objęte także te osoby, które (lub których spadkodawcy) na kresach wschodnich miały jedynie „dodatkowe” miejsce zamieszkania. Jednocześnie warto zaakcentować, że wobec braku oznaczenia w art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej konkretnego punktu czasowego, spełnienie warunku posiadania miejsca zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie rozpatrywane przez pryzmat zdarzeń opisanych w art. 1 tej ustawy, a nade wszystko okresów, w których dochodziło do migracji ludności w związku z układami republikańskimi (por. art. 1 ust. 1 pkt 1–3) oraz umowami, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 4 i ust. 2.

To dość elastyczne podejście do kryterium domicylu, które to kryterium – co wypada wyraźnie zaznaczyć – samo w sobie nie może być jeszcze uznane za niekonstytucyjne (bo taki charakter ma dopiero wymóg zamieszkiwania na kresach wschodnich w ściśle określonym dniu), pozwoli na potwierdzenie prawa do rekompensaty w przypadku tych osób, które z różnych przyczyn w dniu wybuchu II wojny światowej nie miały na byłym terytorium Polski miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c., a więc również tych osób, które przed 1 września 1939 r. przeprowadziły się na tereny znajdujące się w obecnych granicach państwa

polskiego, pozostawiając na kresach wschodnich część swojego majątku, i później nie mogli powrócić do pierwotnego miejsca zamieszkania.

Zważywszy aspekt socjalny, który to nadal, chociaż już nie w dominującym zakresie, widoczny jest w przypadku prawa do rekompensaty, projektodawca nie zdecydował się na całkowite pominięcie w treści zmienianego przepisu kryterium zamieszkiwania na terytorium, które po zakończeniu wojny nie znalazło się w granicach państwa polskiego, bądź też na mocy umowy z dnia 15 lutego 1951 r. zostały wyłączone z jego obszaru. Jeżeli chodzi natomiast o sugestię zawartą w wypowiedzi Trybunału, dotyczącą sformułowania w ustawie rekompensacyjnej dodatkowych przesłanek, dzięki którym możliwe byłoby niuansowanie uprawnień poszczególnych zabużan w zależności od skali ich poszkodowania (przykładowo: przyznawanie „osobom najbardziej poszkodowanym” rekompensat „w pierwszej kolejności” albo „w najszerszym wymiarze”) lub „(...) szczególne traktowanie tych repatriantów, którzy całe swoje życie przed wybuchem II wojny światowej związali z kresami wschodnimi (a nie tylko mniej lub bardziej przypadkowo mieli na tym obszarze miejsce zamieszkania 1 września 1939 r.)”, to próba taka nie została podjęta z tego powodu, że problem roszczeń zabużańskich ma dość długą historię i jest „obrośnięty” bogatym orzecznictwem, które niewątpliwie w tym kontekście należałoby uwzględnić, jak np. wyrok wydany w sprawie K 2/04, gdzie jednym z wzorców konstytucyjnych był art. 32 poręczający zasadę równości. Jednocześnie jest rzeczą bezsporną, iż ustawodawca powinien podejmować działania na rzecz definitywnego rozwiązania przedmiotowej kwestii, tzn. możliwie szybkiego zadośćuczynienia roszczeniom zabużan i ich spadkobierców, zaś wprowadzanie dalszych zróżnicowań między uprawnionymi mogłoby temu nie służyć. Nie bez znaczenia jest poza tym fakt, że znaczna liczba wniosków nie została jeszcze rozpatrzona. Co oczywiste, w stosunku do tych osób zastosowania nie mogłyby znaleźć regulacje mniej korzystne, a z kolei przyjęcie regulacji w jakiś sposób uprzywilejowujących niektórych z wnioskodawców mogłoby rodzić poczucie niesprawiedliwości i to także u tych, których sprawy zostały już załatwione w oparciu o mniej korzystne przepisy.

Projektodawca nie skorzystał również ze wskazówki wyrażonej w końcowym fragmencie punktu 5.2 uzasadnienia orzeczenia z dnia 23 października 2012 r. Wprowadzenie kryterium związanego ze specyfiką „sytuacji tych osób, dla których utracone mieszkania czy domy były jedynymi posiadanymi nieruchomościami, zwłaszcza jeżeli służyły one do zaspokajania

osobistych potrzeb mieszkaniowych zabużan” mogłoby bowiem stać się źródłem poważnych trudności dowodowych i wywoływać liczne kontrowersje w procesie stosowania prawa.

Wreszcie odrębnej uwagi wymaga potrzeba nawiązana w treści projektowanego art. 2 pkt 1 do przepisów obowiązujących w dacie 1 września 1939 r. Jak już wspomniano powyżej, rozumienie zwrotu „zamieszkiwał” nie było dotychczas zupełnie jednolite. Podstawowym pytaniem było w tym zakresie to, czy miejsce zamieszkania powinno być definiowane zgodnie z art. 25 k.c., czy też wedle przepisów wcześniejszych. Ostatecznie przewagę zdobył pogląd odwołujący się do obecnie obowiązującej definicji miejsca zamieszkania, co w efekcie prowadziło do „nałożenia” na stany faktyczne sprzed dziesięcioleci aktualnej siatki pojęciowej. Tymczasem na marginesie swego wyводу Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że wady, które wpłynęły na ocenę art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej, mogłyby być rozpatrywane także w kategoriach naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Ten ostatni wzorzec nie został wprawdzie skutecznie powołany w sprawie SK 11/12, niemniej Trybunał dostrzegł sprzeczność między powołaną zasadą a opisanym działaniem ustawodawcy polegającym na kwalifikowaniu zdarzeń z odległej przeszłości przez stosowanie instytucji współczesnych. Skądinąd pozostawienie organom stosującym prawo zbyt daleko idącej swobody z racji niedostatecznej precyzji uregulowań ustawowych może uzasadniać postawienie zarzutu naruszenia zasad poprawnej legislacji, a zatem kolejnego standardu wynikającego z proklamowanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.

W projekcie zaproponowano również przepis przejściowy, którego celem jest stworzenie zainteresowanym osobom możliwości wznowienia postępowania (art. 2 ust. 1). Naturalnie odnosić się to będzie tylko do tych osób, których sprawy zostały rozstrzygnięte negatywnie ze względu na niekonstytucyjny warunek domicylu. W opinii projektodawcy, proponowany termin 6 miesięcy (w porównaniu zwłaszcza z terminem przewidzianym w art. 145a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego) jest przy tym na tyle długi, że złożenie wymaganego wniosku przed jego upływem będzie jak najbardziej realne. Jednocześnie, aby uniknąć ewentualnych kontrowersji i rozbieżności w orzecznictwie, a także efektu „nakładania się procedur”, wyraźnie wyłączono stosowanie przepisów dotyczących wznowienia postępowania przed sądami administracyjnymi, w tym art. 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Otwarcie drogi do ponownej weryfikacji prawomocnych rozstrzygnięć w sprawach, w których niekonstytucyjna przesłanka domicylu stanowiła podstawę odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty wymaga ustosunkowania się również do sytuacji tych osób, które nie wystąpiły w prawem przewidzianym terminie, czyli do dnia 31 grudnia 2008 r., o wydanie decyzji w trybie art. 5 ust. 3 ustawy rekompensacyjnej, a spełniają przesłanki z art. 2 ust. 1 w projektowanym brzmieniu (art. 2 ust. 2 projektu). Przyjęcie takiego rozwiązania znajduje niewątpliwie wsparcie w konstytucyjnej zasadzie równości. Trudno byłoby bowiem uzasadnić odmienne traktowanie podmiotów, którym można przypisać takie same cechy relewantne, tylko z tego powodu, że niektóre osoby zainteresowane nie złożyły stosownego wniosku, podczas gdy obowiązująca ustawa w istocie nie stwarzała im możliwości skutecznego dochodzenia swoich praw. Ustawodawca nie może powoływać się na to, że obywatele uchybili terminowi zawitemu, jeśli dopiero po jego upływie i do tego w reakcji na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostaje wyeliminowana poważna wada ustawy przesądzająca o przysługiwaniu owym osobom określonych roszczeń. W tym kontekście zresztą zasadne staje się także przywołanie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Proponowane brzmienie art. 2 ust. 2 projektu zakłada, że występujący z wnioskiem na tej podstawie będą obowiązani wykazać, iż na ocenę ich uprawnień ma wpływ zmiana w zakresie przesłanki domicylu. Nie chodzi tu wobec tego o badanie przyczyn niezłożenia wniosku zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy rekompensacyjnej (w aspekcie ewentualnej motywacji zainteresowanego), a o stwierdzenie, czy wraz ze zmianą ustawy zmieniła się sytuacja prawna wnioskodawcy, np. czy na kresach wschodnich miał „dodatkowe” miejsce zamieszkania w rozumieniu właściwych przepisów.

Przyjętej koncepcji możliwie pełnego (w ujęciu podmiotowym) wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie podważa okoliczność, iż wspomniany termin z art. 5 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej jest terminem prawa materialnego, a więc terminem, który nie podlega przywróceniu. Argumenty tego typu nie mogą przecież przeważać nad dążeniem do respektowania wartości o randze konstytucyjnej. Na marginesie można nadmienić, że historia samych roszczeń zabużańskich dostarcza kilku przykładów na to, że uprawnienia osób, które pozostawiły mienie na kresach wschodnich, były „wygaszane”, po czym prawodawca – czy to przyjmując nowe rozwiązania prawne, czy też wprowadzając zmiany w zakresie terminu realizacji uprawnień – ponownie otwierał tę kwestię (zob. art. 14 ustawy z dnia 12 marca

1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego oraz kolejne wersje art. 81 i 88 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Świadectwem analogicznych, diametralnych zmian w zakresie podejścia do sposobu uregulowania danego problemu mogą być również losy instytucji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz nabywania prawa własności nieruchomości przez użytkowników wieczystych.

W art. 2 ust. 3 projektu zamieszczono regulację związaną z tym, że w świetle art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej do grona osób uprawnionych zaliczają się następcy prawni zabużan. Im także należy więc przyznać prawo zgłoszenia żądania wznowienia postępowania tudzież wystąpienia z wnioskiem o potwierdzenie prawa do rekompensaty.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej uwzględnia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku z dnia 23 października 2012 r. Podstawowym jego skutkiem będzie wobec tego zastąpienie regulacji, która nie czyni zadość standardom konstytucyjnym, takim, które będzie zgodne zwłaszcza z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Przewiduje się, że ustawa pociągnie za sobą zwiększenie wydatków państwowego funduszu celowego, jakim jest Fundusz Rekompensacyjny (art. 16 ustawy rekompensacyjnej). Szacuje się, że kwota rekompensat, które zostaną wypłacone w związku z proponowaną zmianą art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej, po ponownym rozpoznaniu sprawy w trybie art. 2 ust. 1 projektu może wynieść przeszło 158 mln zł. Podaną kwotę wyliczono przyjmując, że w postępowaniach toczących się przed wojewodami jako organami pierwszego stopnia, w których to już zapadły decyzje odmawiające potwierdzenia prawa do rekompensaty, występowały średnio trzy osoby. Kolejnym elementem działania arytmetycznego, które daje wyżej wskazaną wartość, jest przeciętna wysokość aktualnie wypłacanych rekompensat, tj. 62,2 tys. zł. Ponadto, w omawianym wyliczeniu uwzględnione zostały zarówno sprawy zakończone przed wojewodami (73), jak i te, w których złożone zostały odwołania do Ministra Skarbu Państwa (200). Wzięto też pod uwagę wnioski, które nie zostały do tej pory

rozpatrzone (57,6 tys.), przy założeniu, że około 1% z nich, czyli w przybliżeniu 576, może dotyczyć przepis art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 lub ust. 3 projektowanej ustawy.

Reasumując:

$$(3 \times 62,2 \text{ tys. zł} \times 73) + (3 \times 62,2 \text{ tys. zł} \times 200) + (3 \times 62,2 \text{ tys. zł} \times 576) = 13,6 \text{ mln} + 37,3 \text{ mln} + 107,5 \text{ mln} = 148,4 \text{ mln}$$

Przedstawiany tutaj rachunek znajduje wsparcie w informacji przedłożonej Komisji Ustawodawczej przez Ministra Skarbu Państwa w piśmie z dnia 8 kwietnia 2013 r.

Natomiast znacznie trudniejsze jest ustalenie (choćby szacunkowe) kosztów związanych z obowiązywaniem art. 1 w zw. z art. 2 ust. 2 lub ust. 3 projektowanej ustawy. Brak jest bowiem informacji co do liczby osób, które kierując się przeświadczeniem, że nie spełniają zakwestionowanej przesłanki domicylu, nie złożyły wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. Niemniej – jak zastrzeżono powyżej – regulacje te są niezbędne z punktu widzenia poszanowania zasad równości i lojalności państwa względem obywateli, a zarazem odsuwają ryzyko ewentualnych postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i wiążących się z tym wydatków, w szczególności tytułem zadośćuczynienia za naruszenie postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Przy okazji warto podnieść, że we wzmiankowanej już sprawie Broniowski przeciwko Polsce (patrz pkt 2.2.), Trybunał w Strasburgu stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji i zobowiązał państwo polskie do przyjęcia stosownych środków prawnych oraz wdrożenia praktyk administracyjnych celem zapewnienia realizacji prawa własności w stosunku do w s z y s t k i c h zabużan lub przyznania im w zamian równorzędnej rekompensaty, zgodnie z zasadami ochrony praw własnościowych (wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r.). Zawierając ugodę ze skarżącym, rząd polski zadeklarował wówczas m.in., że „zintensyfikuje działania, aby uczynić nowe ustawodawstwo dotyczące zabużan efektywnym oraz polepszyć praktyczne funkcjonowanie mechanizmu przewidzianego dla zapewnienia (...) rekompensaty, wliczając w to procedurę przetargów i wypłaty z Funduszu Rekompensacyjnego (...)” (tekst opublikowany na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości). Można zatem postawić tezę, że propozycja objęta art. 2 ust. 2 projektu wychodzi naprzeciw zobowiązaniom prawno-międzynarodowym Rzeczypospolitej Polskiej i składanym przez jej przedstawicieli obietnicom.

Wracając jeszcze do skutków finansowych projektowanej ustawy, wypada zauważyć, że już według planu finansowego na rok 2011 przychody Funduszu Rekompensacyjnego nie bilansowały zakładanych wydatków (odpowiednio: 224,1 mln zł i 485,3 mln zł). Podobna sytuacja wystąpiła w 2012 r. (211,1 mln zł i 703 mln zł). Wiązało się to w szczególności ze znacznym obniżeniem rocznego zobowiązania Agencji Nieruchomości Rolnych względem Funduszu, wyrażonego określonym procentem iloczynu powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach w danym roku obrotowym i średniej ceny sprzedaży jednego hektara gruntu. W latach 2011–2012 było to zaledwie 10%, podczas gdy wcześniej współczynnik ten kształtował się na poziomie 70%. Co więcej: 10-procentowy odpis zaplanowano również na rok bieżący (daje to w sumie około 133 mln przychodów Funduszu). Opisywana sytuacja, przy dużym wzroście kwot wypłacanych rekompensat, odnotowanym na przestrzeni lat 2007–2011 (przeciętnie z 34 tys. zł do 61,4 tys. zł), stawia pod znakiem zapytania możliwości płatnicze Funduszu Rekompensacyjnego. Nie da się też zaprzeczyć temu, że proponowane wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego tę niewydolność może pogłębić. Aczkolwiek wejście w życie projektowanej ustawy nie będzie na pewno jedyną determinantą wywołującą potrzebę pokrycia brakujących środków z budżetu państwa.

Powyższe informacje zaczerpnięte zostały – jak już zaznaczono wcześniej – z pism przedłożonych komisjom senackim w toku procesu legislacyjnego. Na marginesie trzeba jednak odnotować, że w postępowaniu przed Trybunałem Minister Skarbu Państwa wskazał na koszty w kwocie sięgającej nawet 4,5 mld zł. Tyle że z uzasadnienia wyroku wynika, że opisywane szacunki (Trybunał posłużył się tutaj sformułowaniem: „można przypuszczać”) odnoszą się do łącznej wartości świadczeń „wypłaconych na podstawie zaskarżonej ustawy w całym okresie jej obowiązywania”, tzn. niezależnie od proponowanych zmian (zresztą, wedle tych samych danych, do końca czerwca 2012 r. z Funduszu Rekompensacyjnego wypłacono ogółem 45.719 w kwocie 2,2 mld zł). Innymi słowy, suma 4,5 mld zł nie opisuje skutków finansowych projektowanej ustawy, choć nie da się wykluczyć, że wraz ze zmianą przepisów podana kwota okaże się niewystarczająca.

Nowelizacja ustawy rekompensacyjnej nie wpłynie natomiast na sytuację pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowana ustawa nie będzie też zasadniczo miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i funkcjonowanie przedsiębiorstw. Należy jednak w tym miejscu dodać, że konieczność przedłożenia dodatkowych operatów szacunkowych może rzutować na wzrost

popytu na usługi związane z wyceną nieruchomości, a tym samym na sytuację wymienionego segmentu rynku pracy.

5. Konsultacje

Projekt został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Skarbu Państwa, Ministrowi Finansów, Ministrowi Spraw Zagranicznych, Ministrowi Administracji i Cyfryzacji, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Bankowi Gospodarstwa Krajowego, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Kresowian Wierzycieli Skarbu Państwa, Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej, a także Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości.

Sąd Najwyższy, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa oraz Bank Gospodarstwa Krajowego poinformowały, iż nie zgłaszają uwag do przedłożonego projektu, zaś Ministrowie Spraw Zagranicznych oraz Administracji i Cyfryzacji wskazali, że organem właściwym do zajęcia stanowiska w sprawie proponowanej nowelizacji jest Minister Skarbu Państwa. Związek Województw RP przekazał z kolei informację, że zastrzeżeń do projektu nie zgłaszają Marszałkowie Województw Lubuskiego i Małopolskiego. Pozostałe podmioty nie przedstawiły opinii.

Ponadto do Senatu wpłynęły opinie osób, które (lub których poprzednicy prawni) pozostawiły nieruchomości na kresach wschodnich.

Minister Finansów zwrócił uwagę na konieczność uzupełnienia uzasadnienia projektu w zakresie skutków finansowych proponowanych rozwiązań, a w szczególności odniesienia się do możliwości realizowania przez Fundusz Rekompensacyjny programu wypłat w oparciu o środki zagwarantowane mu na mocy art. 16 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy rekompensacyjnej oraz § 9a rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (patrz str. 11).

Minister Skarbu Państwa poparł propozycję zawartą w druku senackim nr 351, wnosząc zarazem o doprecyzowanie brzmienia art. 1, pkt 1 oraz dodanie w art. 2 zastrzeżenia, które wyłączyłoby kolizję z przepisami dotyczącymi wznowienia postępowania. Uwaga pierwsza została uwzględniona przez przyjęcie stosowanej poprawki w trakcie I czytania, zaś art. 2 otrzymał nowe brzmienie przesądzające o trybie rozpoznawania spraw, które zostały już

prawomocnie zakończone. W tym sensie uczyniono zadość również drugiemu postulatowi Ministra.

Szczegółową opinię przekazał także Naczelny Sąd Administracyjny, który zasygnalizował m.in. mankamenty regulacji zawartej w przepisie przejściowym. Uwagi te zostały w znacznej mierze uwzględnione. Zrezygnowano nade wszystko z instytucji „ponownego wniosku” jako mogącej rodzić – zdaniem NSA – szereg wątpliwości interpretacyjnych.

Na posiedzeniu połączonych komisji senackich w dniu 3 lipca 2013 r. zaprezentowane zostały również głosy osób, na których sytuację prawną projektowana ustawa oddziaływać będzie bezpośrednio. Spełniono zwłaszcza ich oczekiwania związane z rozszerzeniem kręgu podmiotów, do których przedmiotowa ustawa ma być adresowana (art. 2 ust. 2 projektu). Przyjęto bowiem, że jest to „niezbędna konsekwencja” zmian zmierzających do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (zob. art. 85c Regulaminu Senatu).

Opinie do druku senackiego nr 351 S (wersja ustalona w toku I czytania) nadesłali: Minister Skarbu Państwa, Minister Finansów, Naczelny Sąd Administracyjny i Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. Ten ostatni podmiot poinformował, iż nie zgłasza zastrzeżeń w odniesieniu do proponowanych rozwiązań, natomiast pozostałe przedstawiły stanowiska, które po części powtarzały krytyczne uwagi zawarte w poprzednich pismach.

Minister Skarbu Państwa pozytywnie odniósł się do zmiany w treści art. 1, pkt 1. Podobnie też ocenił brzmienie art. 2 ust. 1, przy czym wniósł o dokonanie jego korekty przez usunięcie odesłania do art. 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Postulat ten został zrealizowany za sprawą przyjętej poprawki. Z kolei zarzut związany z art. 2 ust. 2 nie mógł zostać uwzględniony, gdyż podważał przyjętą przez Izbę ideę możliwie szerokiego ustalenia kręgu uprawnionych, w szczególności z poszanowaniem wartości konstytucyjnych (art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji). Z tych samych powodów nie uwzględniono zastrzeżeń sformułowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny. Za to uwaga Naczelnego Sądu Administracyjnego dotycząca niedostatecznej określoności postanowienia zawartego w art. 1, pkt 1 (generalne odesłanie do przepisów obowiązujących w dacie 1 września 1939 r.) została zrealizowana w drodze odpowiedniej korekty tej jednostki redakcyjnej.

Mimo zmian wprowadzonych w uzasadnieniu projektu Minister Finansów podtrzymał ocenę co do tego, iż jest ono niekompletne pod względem oszacowania pełnych skutków finansowych ustawy. Niemniej przyczyna braku pożądanej przez Ministra precyzji w tym

zakresie została już wskazana w części 4. (patrz str. 10). Zważywszy zaś istotę tak ustawy rekompensacyjnej, jak i projektu nie można było także uczynić zadość innemu oczekiwaniu Ministra Finansów, tj. konstruowania „rozwiązań prawnych w taki sposób, aby nie obciążać budżetu państwa”.

Do Senatu wpłynęło ponadto pismo pełnomocnik skarżącej w postępowaniu SK 11/12. Przedstawiony przez nią postulat całkowitego wyeliminowania przesłanki domicylu nie został jednak uznany przez Senat za zasadny.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 21 sierpnia 2013 r.

BAS-WAPEiM-2111/13

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna dotycząca zgodności z prawem Unii Europejskiej
senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do
rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi
granicami Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawcy:
senator Grażyna Anna Sztark)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Senacki projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.; dalej jako: ustawa).

Projekt ustawy – jak wynika z uzasadnienia – ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. (sygn. akt SK 11/12), stwierdzającego niezgodność art. 2 pkt 1 ustawy z Konstytucją. Projektodawcy proponują nadanie nowego brzmienia art. 2 pkt 1 ustawy: w miejsce dotychczasowego wymogu zamieszkiwania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. wprowadza się wymóg posiadania miejsca zamieszkania na terenach wymienionych w ustawie, a spełnienie tej przesłanki ma być oceniane z uwzględnieniem wymienionych w projekcie przepisów. Dodatkowo, obok przesłanki wskazującej na opuszczenie tego terytorium z przyczyn wymienionych w ustawie, projektodawcy proponują dodanie przesłanki braku możliwości powrotu na to terytorium z podanych przyczyn.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje ani w prawie pierwotnym ani w prawie wtórnym spraw objętych projektem ustawy, w szczególności nie reguluje procedur związanych z wypłacaniem rekompensat za utracone mienie w sytuacji, o której mowa w ustawie. W art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) wyraźnie stanowi się, że traktaty nie przesadzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich.

Należy jednak zaznaczyć, że niektóre sytuacje wewnętrzne, które nie mają żadnego związku z prawem UE mogą być oceniane przez pryzmat gwarancji praw wynikających z obywatelstwa UE (art. 20 TfUE). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekał kilkakrotnie, że sytuacje wchodzące w zakres stosowania *ratione materiae* prawa UE obejmują w szczególności sytuacje wynikające z przyznanej przez art. 20 TfUE (d. art. 18 TWE) swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (wyroki z 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 *Bidar*, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 33, a także z 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03 *Schempp*, Zb.Orz. s. I-6421, pkt 17 i 18).

Trybunał orzekał również, że ułatwienia wprowadzone przez Traktat w dziedzinie swobody przemieszczania się nie mogą wywołać w pełni swych skutków, jeżeli obywatela państwa członkowskiego można zniechęcić do korzystania z nich wskutek ustanowionych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego jego pochodzenia przeszkód dotyczących jego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, które powodują zaistnienie niekorzystnej dla niego sytuacji, jeżeli z tych ułatwień skorzysta (wyrok z 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 *Halina Nerkowska*, Zb. Orz. 2008, s. I-03993, a także wyrok z 26 października 2006 r. w sprawie C-192/05 *Tas-Hagen i Tas*, Zb.Orz. s. I-10451).

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projekt ustawy pozostaje poza zakresem prawa Unii Europejskiej. W omawianym przypadku w art. 1 projektu ustawy proponuje się zmianę art. 2 pkt 1 ustawy, która wprowadza wymóg posiadania miejsca zamieszkania na byłym terytorium RP, ale nie obecnie, lecz w dniu 1 września 1939 r. Oznacza to, że sytuacja, o której mowa w projekcie ustawy, nie ma żadnego związku z prawem UE, w szczególności nie zniechęca obywatela UE do korzystania ze swobód wynikających z prawa UE.

IV. Konkluzja

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, 21 sierpnia 2013 r.

BAS-WAPEiM-2112/13

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Grażyna Anna Sztark) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu

Senacki projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.; dalej jako: ustawa).

Projekt ustawy ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. (sygn. akt SK 11/12), stwierdzającego niezgodność art. 2 pkt 1 ustawy z Konstytucją. Projektodawcy proponują nadanie nowego brzmienia art. 2 pkt 1 ustawy: w miejsce dotychczasowego wymogu zamieszkiwania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. wprowadza się wymóg posiadania miejsca zamieszkania na terenach wymienionych w ustawie, a spełnienie tej przesłanki ma być oceniane z uwzględnieniem wymienionych w projekcie przepisów.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Senacki projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie jest

projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla



SZEF KANCELARII SENATU

Ewa Polkowska

54-1702-13/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 19. 08. 2013

Warszawa, 16 sierpnia 2013 r.

Szanowny Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W związku z przesłaniem do Sejmu, podjętej przez Senat na 38. posiedzeniu uchwały z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (wraz z projektem tej ustawy), pragnę przekazać Panu Ministrowi stanowiska podmiotów zewnętrznych przesłane do Senatu w toku postępowania zmierzającego do wypracowania przedmiotowego projektu ustawy.

Stanowiska w sprawie projektu ustawy przedstawiły następujące podmioty:

- 1) Minister Skarbu Państwa (pisma: z dnia 8 kwietnia 2013 r., z dnia 29 maja 2013 r. oraz z dnia 31 lipca 2013 r.),
- 2) Sąd Najwyższy,
- 3) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (pisma: z dnia 24 maja 2013 r. oraz z dnia 30 lipca 2013 r.),
- 4) Minister Spraw Zagranicznych,
- 5) Bank Gospodarstwa Krajowego,
- 6) Naczelny Sąd Administracyjny (pisma: z dnia 27 maja 2013 r. oraz z dnia 30 lipca 2013 r.),
- 7) Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (stanowiska: z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego oraz z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego),
- 8) Minister Administracji i Cyfryzacji,
- 9) Minister Finansów (pisma: z dnia 29 maja 2013 r. oraz z dnia 2 sierpnia 2013 r.).

2 powołanie
wz. Szefa Kancelarii Senatu
Dyrektor
[Signature]
Aleksandra Gierupka



MINISTER SKARBU PAŃSTWA

Warszawa, dnia 8 04. 2013 r.

MSP/DRIR/1033/13/TK

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Komisja Ustawodawcza

W nawiązaniu do pisma Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20.03.2013 r. (BPS/KU-034/125-2/1/13) dotyczącego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. (*sygn. akt SK 11/12*) stwierdzającego niezgodność z Konstytucją RP art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. *o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (zwanej dalej jako „Ustawa rekompensacyjna” bądź „Ustawa”), pragnę poinformować co następuje;

Z prowadzonego przez Ministra Skarbu Państwa monitoringu realizacji Ustawy rekompensacyjnej wynika, że ogółem w urzędach wojewódzkich zarejestrowano około 99 tys. wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty za „mienie zabużańskie”, z czego według stanu na koniec grudnia 2012 r. w urzędach wojewódzkich znajdowało się nadal około 58 tys. nierozpatrzonej wniosków w sprawach rekompensat.

Biorąc pod uwagę tematykę poruszaną w ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazać należy, iż Minister Skarbu Państwa, jako organ odwoławczy, utrzymał w mocy około 200 decyzji wojewodów, odmawiających potwierdzenia prawa do rekompensaty, z uwagi na niespełnienie przesłanki zamieszkiwania przez właściciela mienia w dniu 1.09.1939 r. na byłych terytoriach RP. Natomiast w przypadku około 90 spraw Minister Skarbu Państwa uchylił odmowne decyzje organów wojewódzkich (*oparte na tej przesłance*), z uwagi na naruszenie przez organy I instancji przepisów procedury administracyjnej oraz konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w kwestii ustalenia miejsca zamieszkania właściciela mienia w dacie 1.09.1939 r.

Jeśli chodzi o kwestie finansowe to w roku 2012 przychody Funduszu Rekompensacyjnego wyniosły 211,1 mln zł., przy wydatkach wynoszących 703 mln zł. Plan finansowy Funduszu na 2013 r. zakłada natomiast przychody w kwocie 152,3 mln zł., a wydatki w kwocie 630,4 mln zł.

Podkreślić należy, iż ze względu na trudną sytuację finansów publicznych, w latach 2011 – 2013 przychody Funduszu Rekompensacyjnego zostały obniżone z inicjatywy Ministra Finansów do iloczynu 10% powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach w danym roku obrotowym i średniej ceny sprzedaży jednego hektara gruntu.

Należy również zwrócić uwagę na istotny wzrost kwot wypłacanych rekompensat. W roku 2007 przeciętna wysokość wypłaconej rekompensaty wyniosła około 34 tys. zł., zaś najwyższa 1 mln zł. W 2011 roku przeciętna rekompensata stanowiła już kwotę około 61,4 tys. zł, a najwyższa rekompensata wyniosła 15,4 mln zł.

Mając powyższe na względzie wskazać trzeba, iż ewentualne prace legislacyjne zmierzające do istotnego poszerzenia kręgu osób uprawnionych do świadczenia, przy bardzo niskich przychodach Funduszu w okresie ostatnich lat, mogłyby doprowadzić do utraty płynności finansowej Funduszu. Oznaczać by to mogło z kolei wstrzymanie realizacji programu wypłat rekompensat.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z dokonaną przez Ministerstwo Skarbu Państwa analizą przedmiotowej problematyki wydaje się, iż zarówno na gruncie poprzednich regulacji prawnych dotyczących prawa do rekompensaty za mienie pozostawione na Kresach Wschodnich, jak również w oparciu o treść powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie byłoby uzasadnione całkowite odstępianie przez prawodawcę od przesłanki domicylu, jako elementu koniecznego do uzyskania rekompensaty.

Zdaniem Ministerstwa Skarbu Państwa nawet pomimo dokonanego przez Trybunał przesunięcia akcentu regulacji, z celu socjalnego na odszkodowawczy, w omawianym orzeczeniu nie zostały podniesione argumenty, które oznaczałyby konieczność przyjęcia wyłącznie kompensacyjnego modelu realizacji uprawnień zabużańskich, tj. związanego z samym faktem utraty własności mienia.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia, płynące z systematyki Ustawy oraz oceny poprzednich regulacji prawnych, Ministerstwo Skarbu Państwa w ramach prowadzonej analizy wskazuje na kilka propozycji nowej redakcji zakwestionowanego przepisu.

I. Pierwsza z możliwości sprowadza się do ujęcia kwestii domicylu w sposób wskazany w poprzednich regulacjach prawnych dotyczących rekompensaty za „mienie zabużańskie”, gdzie osoby uprawnione powinny zamieszkiwać na Kresach Wschodnich przed dniem 1.09.1939 r. Komentowany przepis Ustawy brzmiałby wówczas następująco:

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

1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim, zamieszkiwał przed tym dniem na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuścił je z przyczyn, o których mowa w art. 1 ”.

Proponowane rozwiązanie pozwoliłoby uwzględnić najistotniejsze uwagi zawarte w omawianym wyroku Trybunału. Powyższa propozycja umożliwia także wykazanie więzi pomiędzy właścicielem mienia a byłym terytorium RP poprzez oparcie się na obiektywnym wymogu zamieszkiwania na Kresach Wschodnich. Jednoczesne pozostawienie odesłania do art. 1 Ustawy rekompensacyjnej, a zwłaszcza jego ust. 2 oraz wykazanie, iż opuszczenie nieruchomości przez „zabużan” nastąpiło w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozwala objąć uprawnieniem do rekompensaty osoby, które przeniosły się na terytorium Polski w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybuch wojny (*na co szczególną uwagę zwrócił Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku*).

II. Druga z możliwości nowej redakcji przedmiotowego przepisu Ustawy polegać może na generalnej rezygnacji ze ścisłego określenia ram czasowych zamieszkiwania na Kresach Wschodnich. Komentowany przepis Ustawy brzmiałby wówczas następująco:

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

- 1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim, miał miejsce zamieszkania w rozumieniu art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuścił je z przyczyn, o których mowa w art. 1.”

W proponowanym rozwiązaniu cezura czasowa pozwalająca na zbadanie okoliczności opuszczenia nieruchomości dookreślana byłaby poprzez odesłanie do treści art. 1, a zwłaszcza jego ust. 2. Proponowany zabieg legislacyjny poprzez określenie przyczyn opuszczenia nieruchomości, jako „związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r.” w powiązaniu z przestanką domicylu, pozwoliłby na realizację wytycznych wskazanych w omawianym wyroku Trybunału. Podkreślenia wymaga, iż w takim układzie normatywnym nadal badaną byłaby okoliczność miejsca skoncentrowania interesów życiowych wnioskodawcy (*centrum interesów rodzinnych, majątkowych i gospodarczych*), zaś przyczyna opuszczenia mienia analizowana byłaby w oparciu o wytyczne art. 1 Ustawy rekompensacyjnej.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące postępowań związanych z potwierdzaniem prawa do rekompensaty nie sposób nie zauważyć, iż zdecydowana większość zapadłych wyroków dotyczy interpretacji pojęcia „zamieszkiwanie” opartego na rozumieniu wyrażenia „miejsca zamieszkania”. Wyłania się z nich obraz niekonsekwencji interpretacyjnej i dwóch odmiennych wykładni jego rozumienia — z jednej strony opartej o aktualne brzmienie art. 25 Kodeksu cywilnego, z drugiej zaś sięgającej po definicje regulacji międzywojennych (zawartych przykładowo w ustawie z dnia 2.08.1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych oraz w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29.11.1930 r. Kodeks postępowania cywilnego).

Zdaniem Ministerstwa Skarbu Państwa jedną z możliwości rozwiązania powstałych w tym względzie wątpliwości jest odniesienie się wprost do definicji pojęcia miejsca zamieszkania zawartej w art. 25 Kodeksu cywilnego. Zgodnie bowiem z wypracowanym dorobkiem doktrynalnym oraz orzecznictwem, za miejsce zamieszkania danej osoby należy uznać miejscowość, w której znajduje się centrum jego interesów osobistych i majątkowych (wraz z *elementami corpus i animus*). Wydaje się tym samym, iż w postępowaniach administracyjnych zmierzających do oceny możliwości potwierdzenia prawa do rekompensaty badaniu winny podlegać takie okoliczności jak miejsce wykonywanej pracy zawodowej, przebywania rodziny wnioskodawcy, więzi z pozostawionym miejscem wraz z pomocniczym

stosowaniem przyjętych w tym zakresie zasad. Takie rozumienie „zamieszkiwania” pozwoliłoby na jednorodne traktowanie wnioskodawców zmierzających do potwierdzenia swojego uprawnienia do rekompensaty.

III. Mając na uwadze powyższy komentarz, najdalej idącą propozycją w zakresie definiowania pojęcia „zamieszkiwania” może być natomiast dokonanie takiego zabiegu, aby na wzór ustawodawstw międzywojennych obejmowało ono kilka miejsc zamieszkania tj. jedno główne, w którym skupiał się przeważający zakres działalności życiowej uprawnionego oraz dodatkowe *(będące w istocie miejscami pobytu)*.

Rozszerzyłoby to krąg osób uprawnionych o te podmioty, które w związku z wybuchem II wojny światowej opuściły dodatkowe miejsce zamieszkania, znajdujące się poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Obywatele, których główne miejsce zamieszkania znajdowało się na Kresach Wschodnich i to niezależnie, czy miejsce dodatkowe znajdowało się na terenach położonych w aktualnych granicach państwa polskiego czy też na kresach wschodnich, nadal byłiby uprawnieni do rekompensaty. Przykładowo więc, w sytuacji gdy wnioskodawca przebywał nawet czasowo *(miejsce pobytu)* w swym dodatkowym miejscu zamieszkania *(zlokalizowanym na Kresach Wschodnich)* i zmuszony był je opuścić w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., byłby uprawniony do uzyskania prawa do rekompensaty. Takimi stanami faktycznymi mogłyby być również objęte osoby, o których wspomina Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku tj. takie, które od urodzenia przebywały na kresach wschodnich oraz niedługo przed wybuchem II wojny światowej przesiedliły się *(zmieniły główne miejsce zamieszkania)* na tereny położone w obecnych granicach Rzeczypospolitej Polskiej, pod warunkiem jednakże przebywania w „miejscu dodatkowym” tuż przed albo tuż po rozpoczęciu działań wojennych.

Proponowane brzmienie art. 2 pkt 1 Ustawy rekompensacyjnej, w takim wariantcie przedstawia się następująco:

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

- 1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim, miał miejsce zamieszkania - w rozumieniu przepisów obowiązujących w tej dacie - na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuścił je z przyczyn, o których mowa w art.1.”

Wskazać należy, że na potrzeby prowadzenia ewentualnych prac legislacyjnych Ministerstwo Skarbu Państwa przygotowało wstępną ocenę skutków regulacji, opracowaną przy założeniu zachowania przesłanki domicylu, jako wymogu warunkującego potwierdzenie prawa do rekompensaty (*kopia w załączeniu*).

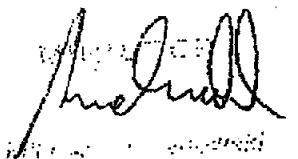
Niezależnie od powyższych uwag, kwestią odrębną jest brzmienie ewentualnych przepisów regulujących sytuację, w których, przed wejściem w życie nowelizacji ustawy, wydano ostateczne decyzje administracyjne odmawiające potwierdzenia prawa do rekompensaty w oparciu o niespełnienie obowiązującej aktualnie przesłanki zamieszkiwania na Kresach Wschodnich w dniu 1 września 1939 r.

Wskazać należy, iż zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu byłoby w tego typu przypadkach podstawą do złożenia przez stronę wniosku o wznowienie postępowania w trybie art. 145 kpa. Przepisy kodeksu przyznają jednak wnioskodawcom bardzo krótki, jedno-miesięczny termin na wystąpienie do organu z ww. żądaniem. Z uwagi na doniosłość społeczną związaną z problematyką mienia zabużańskiego wydaje się, iż wskazanym mogłoby być ustawowe wydłużenie terminu na złożenie takich wniosków przez strony.

Zdaniem Ministerstwa Skarbu Państwa brak jest jednocześnie uzasadnionych podstaw, aby prace nad zmianą ustawy miały zmierzać do opracowania takiej regulacji, według której prawo przysługiwałoby wyłącznie z tytułu utraty własności mienia. Zarówno systematyka Ustawy rekompensacyjnej, jak również poprzednich regulacji prawnych dotyczących problematyki mienia zabużańskiego oraz treść omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zdaje się nie dawać uzasadnionych argumentów za prowadzeniem prac legislacyjnych w tym kierunku.

Załącznik:

- projekt OSR.



OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja.

Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja, to w szczególności:

- 1) minister właściwy do spraw Skarbu Państwa;
- 2) Wojewodowie;
- 3) Właściciele nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich następcy prawni;
- 4) Minister Finansów

II. Konsultacje społeczne.

III. Skutki wprowadzenia regulacji.

- a) wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Planowana regulacja powoduje dodatkowe obciążenie dla budżetu państwa. Skutkiem projektowanych zmian ustawowych będzie objęcie przez ustawę dodatkowej grupy osób, które w dotychczasowym stanie prawnym nie spełniały przesłanki zamieszkiwania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. Regulacja nie ma bezpośredniego wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Proponowana zmiana zwiększy obciążenie Funduszu Rekompensacyjnego, co uzasadnia przeprowadzenie oceny skutków finansowych wprowadzonej regulacji.

Przechodząc do niniejszej oceny na wstępie należy zauważyć, iż w przypadku wydania decyzji odmawiającej potwierdzenia prawa do rekompensaty z uwagi na

niespełnienie przesłanki zamieszkiwania organ I instancji nie wzywał Stron postępowania do przedłożenia operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości pozostawionej. Nie jest więc możliwe oszacowanie dokładnej kwoty rekompensat, jakie zostałyby wypłacone, w przypadku wznowienia postępowań zakończonych wydaniem decyzji odmownych w niniejszych sprawach. Brak możliwości określenia wysokości ewentualnych rekompensat wynika z faktu, że bez dostarczenia przez wnioskodawców dowodu w postaci operatu szacunkowego, organ nie ma możliwości określenia wartości pozostawionego mienia, a co za tym idzie nie ma również możliwości ustalenia wysokości ewentualnych rekompensat. Należy również podkreślić, iż wnioski, w których toczy się aktualnie postępowanie administracyjne są w znacznej części niekompletne, co uniemożliwia dokonanie merytorycznej oceny wymogów ustawowych, w tym spełnienia przesłanki zamieszkiwania. Powyższe uniemożliwia podanie dokładnej liczby nierozpatrzonych dotychczas wniosków, w których podstawową przesłanką potwierdzenia prawa do rekompensaty jest spełnienie wymogu zamieszkiwania zawartego w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. i określenie przewidywanej wysokości rekompensat jakie zostałyby wypłacone w przypadku zmiany zakwestionowanych przepisów.

Mając jednak na względzie konieczność przeprowadzenia oszacowania skutków finansowych związanych ze zmianą ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. *o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej* Minister Skarbu Państwa na podstawie ogólnych danych dotyczących realizacji ww. ustawy przedstawia stosowne informacje.

Z analizy wydanych przez Ministra Skarbu Państwa rozstrzygnięć wynika, iż do chwili obecnej organ odwoławczy utrzymał w mocy 200 decyzji Wojewodów, odmawiających potwierdzenia prawa do rekompensaty z uwagi na niespełnienie warunku zamieszkiwania na byłym terytorium Polski w dniu 1 września 1939 r. W każdej z prowadzonych spraw występowały średnio trzy osoby uprawnione do rekompensaty, natomiast przeciętna wysokość wypłacanej obecnie rekompensaty wynosi 62,2 tys. PLN. Uwzględniając powyższe dane w przypadku wznowienia postępowania w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. w sprawach, które

toczyły się przed Ministrem Skarbu Państwa należałoby wypłacić rekompensaty dodatkowe na kwotę ok. **37,4 mln. PLN.**

Z kolei z przekazanych przez Wojewodów informacji wynika, że organy I instancji wydały 75 decyzji, w których przesłanką odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty było niespełnienie wymogu zamieszkiwania. Przyjmując, przedstawione wyżej dane odnośnie liczby osób uprawnionych w ramach jednej sprawy oraz przeciętnej wysokości wypłacanej rekompensaty, w przypadku wznowienia postępowania przez organami I instancji kwota wypłaconych rekompensat wyniosłaby około **14 mln. PLN.**

W ramach dokonywanej oceny uwzględnić należy również liczbę wniosków dotychczas nierozpatrzonych przez organy I instancji, w których podstawową przesłanką stwierdzenia prawa do rekompensaty jest spełnienie wymogu zamieszkiwania, zawartego w zakwestionowanym przepisie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. Jak już to wyżej podniesiono z uwagi na niekompletność złożonych wniosków nie jest możliwe oszacowanie dokładnej liczby spraw, w których decydujący wpływ na uzyskanie prawa do rekompensaty ma spełnienie przesłanki zamieszkiwania. Biorąc jednak pod uwagę, że ilość rozstrzygnięć, w których przesłanką odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty było niespełnienie wymogu zamieszkiwania stanowiła około 1% wszystkich dotychczas wydanych decyzji, a na dzień 31 grudnia 2012 r. pozostało do rozpatrzenia 57,6 tys. wniosków, to ilość spraw dotyczących przesłanki zamieszkiwania zamyka się liczbie około 576. Uwzględniając przyjęte wyżej dane odnośnie liczby osób uprawnionych w jednej sprawie oraz średniej wysokości rekompensaty, w sprawach dotychczas nierozpatrzonych kwota wypłaconych rekompensat wyniosłaby około **107,5 mln. PLN.**

Reasumując, przybliżona kwota rekompensat jaką należałoby wypłacić w przypadku zmiany przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418), w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12 wyniesie około **159 mln. PLN.**

b) Rynek pracy

Przedmiotowa regulacja spowoduje konieczność przedłożenia dodatkowych operatów szacunkowych, co będzie miało wpływ na rynek pracy związany z wyceną nieruchomości.

c) Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczości, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw,

Projekt ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczości, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

IV. Wskazanie źródeł finansowania.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy przychodami Funduszu Rekompensacyjnego, z którego finansowane są wypłaty świadczeń pieniężnych na rzecz „zabużan” są między innymi wpływy ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie, zgodnie z przepisami ustawy *o finansach publicznych*.

W roku 2011 przychody Funduszu wyniosły 224,1 mln zł., przy wydatkach wynoszących 485,3 mln zł. Plan finansowy Funduszu Rekompensacyjnego na 2012 r. zakładał natomiast przychody w kwocie 211,1 mln zł., a wydatki w kwocie 703 mln zł.

Podkreślić jednocześnie należy, że ze względu na trudną sytuację finansów publicznych w latach 2011 – 2012 przychody Funduszu Rekompensacyjnego zostały znacznie obniżone. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 r. w *sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa* roczne zobowiązanie Agencji z tytułu wypłat na zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego jest obliczane jako iloczyn 70% powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach w danym roku obrotowym i średniej ceny sprzedaży jednego hektara gruntu Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W związku jednak ze złą sytuacją finansów publicznych w latach 2011 – 2012 roczne zobowiązanie Agencji z tytułu wypłat na zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego w tym okresie, zostało obniżone do iloczynu 10% powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach w danym roku obrotowym i średniej ceny

sprzedaży jednego hektara gruntu (§ 9a ust. 1, 1a i 1b). Również w 2013 r. Agencja planuje utrzymanie **10%** odpisu na Fundusz Rekompensacyjny. Zgodnie z planem finansowym Funduszu Rekompensacyjnego na 2013 r. przychody Funduszu z tytułu sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wynoszą jedynie około **133 mln zł**.

Należy również zwrócić uwagę na istotny wzrost kwot wypłacanych rekompensat, który miał miejsce w latach 2007-2011. W roku 2007 przeciętna wysokość wypłaconej rekompensaty wyniosła około 34 tys. zł., zaś najwyższa 1 mln zł. W 2011 roku przeciętna rekompensata stanowiła z kolei kwotę około 61,4 tys. zł, a najwyższa rekompensata wyniosła 15,4 mln zł. W 2012 r. odnotowano kolejny wzrost przeciętnej rekompensaty do kwoty 63,7 tys. zł.

Ponadto przewiduje się, iż w najbliższych latach kwoty wypłacanych świadczeń mogą wzrosnąć w związku z zamiarem opublikowania przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźników zmian cen nieruchomości, w oparciu o które dokonywana będzie waloryzacja rekompensat, zamiast stosowanych obecnie wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż powyższa regulacja może doprowadzić do znacznego i trudnego do przewidzenia zwiększenia obciążeń Funduszu Rekompensacyjnego, a w rezultacie – konieczności pokrycia brakujących środków z budżetu państwa w celu zapewnienia płynności finansowej i realizacji programu wypłat.

V. Zgodność z prawem Unii Europejskiej.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.



MINISTER SKARBU PAŃSTWA

MSP/DRiR/1712/13/TK

Warszawa, dnia 19, 05. 2013 r.

Pan Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W nawiązaniu do pisma z dnia 8 maja 2013 r. (znak: BPS/KU-034/351/1/13) w kwestii przekazanego przez Komisję Ustawodawczą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy *o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351)*, jak również w nawiązaniu do naszej wcześniejszej korespondencji w tej sprawie pragnę przedstawić następujące stanowisko w tym zakresie.

W przesłanym do Senatu RP piśmie z dnia 8 kwietnia 2013 r. (znak MSP/DRiR/1033/13/TK) Minister Skarbu Państwa wskazał na kilka propozycji nowej treści art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. *o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej* oraz przedstawił aktualną sytuację finansową Funduszu Rekompensacyjnego.

Zgodnie z dokonaną przez Ministerstwo Skarbu Państwa analizą przedmiotowej problematyki nie wydaje się zasadnym, aby zarówno na gruncie poprzednich regulacji prawnych dotyczących prawa do rekompensaty za mienie pozostawione na Kresach Wschodnich, jak również w oparciu o treść powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. (sygn akt SK 11/12), prawodawca całkowicie odstąpił od przesłanki domicylu, jako elementu koniecznego do uzyskania rekompensaty.

Zdaniem Ministra Skarbu Państwa nawet pomimo dokonanego przez Trybunał przesunięcia akcentu regulacji, z celu socjalnego na odszkodowawczy, w omawianym orzeczeniu nie zostały

podniesione argumenty, które oznaczałyby konieczność przyjęcia wyłącznie kompensacyjnego modelu realizacji uprawnień zabużańskich, tj. związanego z samym faktem utraty własności mienia.

Biorąc powyższe pod uwagę w ramach zaproponowanych w przedmiotowym stanowisku wariantów nowych rozwiązań legislacyjnych Minister Skarbu Państwa wskazał, iż jedną z możliwości jest odniesienie się w projektowanym przepisie do pojęcia „zamieszkiwania” w rozumieniu przepisów obowiązujących na byłym terytorium RP w dniu 1.09.1939 r. Propozycja ta jest zatem w pełni zbieżna z treścią omawianego przepisu zawartą w projekcie zmiany ustawy.

Potwierdzeniem zasadności prowadzenia prac legislacyjnych w zakresie pojęcia „domicylu” zaprezentowanego w projekcie może być również orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2013 r. (*sygn. akt I OSK 1307/11*), przesłane do Komisji Ustawodawczej Senatu RP przy piśmie Ministra Skarbu Państwa z dnia 9 maja 2013 r. (*znak MSP/DRI/R/1480/13/TK*). Naczelny Sąd Administracyjny, przedstawiając swoje stanowisko co do skutków przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdził jednocześnie, iż z uwagi na zasady prawa intertemporalnego ocena spełnienia przesłanki „zamieszkiwania” na Kresach Wschodnich winna być dokonywana w oparciu o przepisy obowiązujące na ziemiach polskich w 1939 r., nie zaś na podstawie obecnie obowiązującej definicji „miejsc zamieszkania” zawartej w Kodeksie cywilnym z 1964 r.

W ocenie Ministerstwa Skarbu Państwa zapis zawarty w projekcie, wychodząc naprzeciw wskazówkom Trybunału Konstytucyjnego, doprowadzi do poszerzenia kręgu osób uprawnionych o te podmioty, które w związku z wybuchem II wojny światowej opuściły dotatkowe miejsce zamieszkania znajdujące się poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Przykładowo więc, w sytuacji gdy wnioskodawca przebywał nawet czasowo w swym dodatkowym miejscu zamieszkania (*zlokalizowanym na Kresach Wschodnich*) i zmuszony był je opuścić w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., byłby uprawniony do uzyskania prawa do rekompensaty.

Dodatkowo pragnę zwrócić uwagę na zakres podmiotowy projektu. W treści uzasadnienia Komisja Ustawodawcza Senatu RP wskazuje bowiem, iż proponowany zapis dotyczyć będzie osób znajdujących się w analogicznej sytuacji, jak skarżąca w sprawie zakończonej omawianym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (*str. 5 uzasadnienia do projektu*).

Po szczegółowej analizie tego zagadnienia warto wskazać, iż w celu literalnego doprecyzowania zapisu objętego projektem możliwe jest takie jego sformułowanie, aby wynikało z niego jednoznacznie, iż prawo do rekompensaty przysługuje również takim właśnie osobom,

które z przyczyn związanych z wybuchem wojny nie mogły powrócić do swojej nieruchomości położonej na Kresach Wschodnich, bez względu na to czy było to ich główne, czy też dodatkowe miejsce zamieszkania. Taka sytuacja zaistniała bowiem w sprawie zakończonej omawianym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Przepis brzmiałby wówczas następująco:

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

- 1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim, miał miejsce zamieszkania, w rozumieniu przepisów obowiązujących w tej dacie, na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuścił je z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z przyczyn wynikających z wojny rozpoczętej w dniu 1.09.1939 r. nie mógł na to terytorium powrócić”.*

W takim ujęciu przepisu zakresem nowelizowanej ustawy objęte byłyby również osoby, które posiadały na terenie Kresów Wschodnich swoje miejsce zamieszkania (w rozumieniu obowiązujących wówczas przepisów), ale go nie opuściły z przyczyn wskazanych w art. 1 Ustawy, jednakże z przyczyn wynikających z wojny na to terytorium powrócić już nigdy nie mogły. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa takie rozwiązanie doprowadziłoby zatem do zachowania pełnej spójności pomiędzy *ratio legis* zaproponowanego przepisu, wyrażonym w uzasadnieniu do projektu, a treścią samego przepisu.

Niezależnie od powyższych uwag, kwestią odrębną jest brzmienie ewentualnych przepisów regulujących sytuację, w których przed wejściem w życie nowelizacji ustawy wydano ostateczne decyzje administracyjne odmawiające potwierdzenia prawa do rekompensaty w oparciu o niespełnienie obowiązującej aktualnie przesłanki zamieszkiwania na Kresach Wschodnich w dniu 1 września 1939 r.

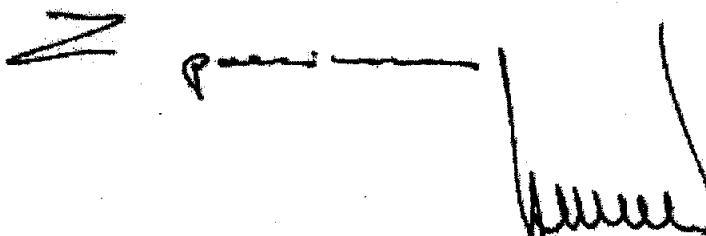
Minister Skarbu Państwa w pełni podziela propozycję, zgodnie z którą osoby, którym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z powodu niespełnienia wymogu zamieszkiwania w dniu 1.09.1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogłyby ponownie złożyć wniosek o przyznanie rekompensaty, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji Ustawy.

Jednocześnie wskazać należy, iż w celu zachowania spójności i jednolitości zasad prowadzenia postępowań, w oparciu o nowe brzmienie przepisu art. 2 pkt 1 Ustawy, zasadnym byłoby uzupełnienie projektu o zapis wyłączający, w tego typu sprawach, możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania w oparciu o art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego. Propozycja ta umożliwiłaby prowadzenie przedmiotowych postępowań w sposób jednolity oraz w jednym trybie, tj. na skutek złożenia nowych wniosków o rekompensatę. Ograniczyłoby to jednocześnie wiele komplikacji proceduralnych, które mogłyby wynikać chociażby z wyboru przez różne strony różnych trybów dochodzenia rekompensaty w oparciu o nowe brzmienie art. 2 pkt 1 Ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę przepis art. 2 projektu ustawy mógłby zatem brzmieć następująco:

„Art. 2. Osoby, którym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z powodu niespełnienia wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogą ponownie złożyć wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. W takich przypadkach nie stosuje się art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 – j.t.).”

Przechodząc do oceny skutków finansowych nowelizacji przepisu art. 2 pkt 1 Ustawy pragnę przypomnieć, iż wstępną ocenę skutków regulacji Minister Skarbu Państwa przesłał do Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przy piśmie z dnia 8 kwietnia 2013 r. (znak MSP/DRiR/1033/13/TK). Ocena skutków finansowych zawarta w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy jest w pełni zbieżna z wyliczeniami dokonanyymi przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Zgodnie z tą analizą zmiana Ustawy, tak jak to przewiduje projekt, pociągać za sobą będzie dodatkowy wydatek w kwocie około 160 mln zł.


Włodzimierz Karpiński

Do wiadomości:
- Rządowe Centrum Legislacji.



MINISTER SKARBU PAŃSTWA

MSP/DRiR/2479/13/TK

Warszawa, dnia 24. 07. 2013 r.

Pan Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W nawiązaniu do pisma z dnia 17 lipca 2013 r. (znak: BPS/KU-034/351_S/1-2/13) w kwestii oceny przekazanego przez Komisję Ustawodawczą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351 S), jak również w nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji w tej sprawie pragnę przedstawić następujące stanowisko w tym zakresie.

W przesłanym do Senatu RP piśmie z dnia 8 kwietnia 2013 r. (znak MSP/DRiR/1033/13/TK) Minister Skarbu Państwa wskazał, iż jedną z możliwości zmiany treści art. 2 pkt 1 Ustawy jest odniesienie się w projektowanym przepisie do pojęcia „zamieszkiwania” w rozumieniu przepisów obowiązujących na byłym terytorium RP w dniu 1 września 1939 r. Potwierdzeniem zasadności prowadzenia prac legislacyjnych w tym kierunku jest również orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1307/11), przesłane do Komisji Ustawodawczej Senatu RP przy piśmie Ministra Skarbu Państwa z dnia 9 maja 2013 r. (znak MSP/DRiR/1480/13/TK).

Niezależnie od powyższego Minister Skarbu Państwa zaproponował takie sformułowanie zapisu, aby wynikało z niego jednoznacznie, iż prawo do rekompensaty przysługuje również tym osobom, które miały miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów obowiązujących w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium RP oraz z przyczyn wynikających z wybuchu wojny na to terytorium powrócić nie mogły.

Zawarte w przedstawionym projekcie brzmienie art. 2 pkt 1 Ustawy jest w pełni zbieżne ze zgłoszonymi w tym względzie propozycjami Ministra Skarbu Państwa.

Pozytywnie należy odnieść się również do treści art. 2 ust 1 projektu w zakresie, w jakim umożliwia złożenie przez osoby, którym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z powodu niespełnienia wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium RP, wniosków o wznowienie postępowań administracyjnych, w trybie art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego.

Pragnę jednak zwrócić uwagę na przewidzianą w tym przepisie alternatywną możliwość złożenia przez ww. osoby wniosku o wznowienie postępowań sądowych, w oparciu o art. 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, która powoduje konflikt proceduralny wynikający chociażby z wyboru przez różne strony, tego samego i zakończonego już postępowania sądowo-administracyjnego, różnych trybów dochodzenia rekompensaty w oparciu o brzmienie art. 2 ust 1 projektu.

Zdaniem Ministra Skarbu Państwa w celu uniknięcia opisanych komplikacji zasadnym byłoby ograniczenie się wyłącznie do możliwości wznowienia przez osoby uprawnione postępowań w trybie art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego, oraz jednoczesne wyłączenie możliwości zastosowania w tego typu przypadkach art. 272 § 1 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

Przechodząc do analizy art. 2 ust. 2 projektu Ustawy, zdaniem Ministra Skarbu Państwa, wprowadzenie możliwości złożenia wniosków o rekompensatę przez osoby, które z uwagi na niespełnienie wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. żądania tego w ogóle nie złożyły, wykracza poza zakres przedmiotowy objęty wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2012 r. (*sygn. akt SK 11/12*). Trybunał odniósł się bowiem wyłącznie do przesłanki zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na tzw. Kresach Wschodnich. W żadnej części uzasadnienia wyroku Trybunał nie wypowiedział się natomiast na temat konieczności wprowadzenia nowego terminu składania wniosków o rekompensatę.

Zgodnie z treścią art. 2 ust 2 projektu, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy: „ (...) osoby, które nie złożyły wniosku (...), mogą wystąpić o potwierdzenie prawa do rekompensaty, jeżeli wykażą, że na ocenę spełnienia przez nie wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mają wpływ zmiany dokonane niniejszą ustawą”.

Zdaniem Ministra Skarbu Państwa powyższy zapis może wywołać poważne wątpliwości interpretacyjne. W pierwszej kolejności wskazać należy, że konieczność wykazania motywu niezłożenia wniosku o rekompensatę, z uwagi na niespełnienie zakwestionowanej przesłanki domicylu, ograniczyć się może wyłącznie do przedłożenia przez wnioskodawcę swojego

oświadczenia w tym względzie. Uzewnętrznienie takiego motywu należy bowiem do indywidualnej dla każdego sfery „świadomości prawnej”, przejawiającej się w dokonaniu samodzielnej oceny w przedmiocie spełnienia lub niespełnienia określonych przesłanek regulowanych przepisami prawa. Dla organu administracji publicznej, który będzie zobowiązany do stosowania projektowanego przepisu, okoliczności podane przez wnioskodawcę będą więc w istocie nieweryfikowalne.

Ponadto wydaje się, iż przepis ten, wbrew zamierzeniu zawartemu w uzasadnieniu do projektu, obejmie swoim zakresem również te osoby, które w ogóle nie złożyły wniosku o rekompensatę z uwagi na upływ terminu do jego składania, wskazany w art. 5 ust 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. *o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, lub z uwagi na niespełnienie innych przesłanek wymaganych przepisami tej Ustawy.

Zwrócić należy także uwagę na możliwość powstania w tym względzie dalszych wątpliwości konstytucyjnych. Jeżeli bowiem umożliwi się złożenie wniosków osobom, które do dnia 31 grudnia 2008 r. wniosku tego nie złożyły - *przy jednoczesnym braku możliwości weryfikacji rzeczywistych motywów niezłożenia wniosku* - to poszkodowanymi będą przynajmniej ci uprawnieni, którzy mimo spełnienia przesłanki domicylu, złożyli wniosek po upływie ww. terminu. Osoby takie nie będą bowiem „beneficjentami” znowelizowanych przepisów, ponieważ z uwagi na niedochowanie terminu wydano wobec nich decyzję odmowną, bez jakiegokolwiek analizy przesłanki domicylu.

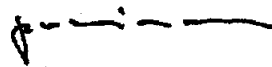
Biorąc pod uwagę powyższe wątpliwości Minister Skarbu Państwa pragnie również wskazać, iż prowadzenie prac legislacyjnych zmierzających do opracowania przepisów, które otwierać będą drogę do składania nowych wniosków o rekompensatę, może doprowadzić do sytuacji, w której z nowymi wnioskami wystąpi również liczna grupa osób, którym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z uwagi na niespełnienie pozostałych przesłanek wymaganych przepisami prawa.

Ponownie wszczęte postępowania będą musiały być rozpatrywane zgodnie z przepisami obowiązującej procedury administracyjnej, nie wyłączając postępowań odwoławczych i sądowo-administracyjnych. Z pewnością doprowadzi to do zwiększenia ogólnych kosztów administracji publicznej poprzez konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników i to zarówno na szczeblu poszczególnych organów wojewódzkich, jak i w Ministerstwie Skarbu Państwa. W konsekwencji doprowadzić to może także do znacznego wydłużenia realizacji programu wypłat rekompensat dla „zabużan”.

Wynikającym z powyższych rozważań, a zarazem bardzo istotnym problemem jest w tej sytuacji ocena skutków finansowych nowelizacji Ustawy. Minister Skarbu Państwa nie może bowiem w ramach tych propozycji podtrzymać swojej wcześniejszej oceny w tym zakresie, zawartej w przesłanym do Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej piśmie z dnia 8 kwietnia 2013 r. (znak MSP/DRiR/1033/13/TK).

Szacowana uprzednio kwota około 160 mln zł. nie zawiera w sobie konsekwencji, jakie wynikną dla finansów publicznych państwa z ewentualnego wejścia w życie proponowanego obecnie przepisu art. 2 ust 2 projektu, wprowadzającego nowy termin składania wniosków dla niektórych uprawnionych. Brak jest bowiem możliwości ustalenia ilości osób, które nie wystąpiły z wnioskiem o rekompensatę z powodów przewidzianych w tym przepisie. Należy jednak stanowczo stwierdzić, że będzie to kwota znacznie wyższa niż ta, która oszacowana została przez Ministerstwo Skarbu Państwa.

2



MINISTER



Włodzimierz Karpiński

Do wiadomości:

- Rządowe Centrum Legislacji.



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 24 maja 2013 r.

BSA I - 021 - 188/13

Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 maja 2013 r., BPS/KU-034/351/6/13 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy nie zgłasza uwag do **projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351)**.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Dąbrowski

Stanisław DĄBROWSKI

Ku 265/13



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-265/13/KBU

W/
16330/13

Warszawa, 2013.05.24

Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 8.05.2013 r., znak: BPS/KU-034/351/10/13, dotyczące zaopiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351), uprzejmie informuję, iż Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie zgłasza uwag do tego projektu.

z uprzejmym szacunkiem

2013.05.24
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa
[Signature]
Dariusz Gintowt-Juchniewicz

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

KU 367/13



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA
Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-265/13/KBU
W/24328 /13

Warszawa, 2013.07.30

Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 17.07.2013 r., znak: BPS/KU-034/351_S/10-2/13, dotyczące zaopiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351 S), załączonego do Sprawozdania Komisji Ustawodawczej, Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z dnia 11 lipca 2013 r., uprzejmie informuję, iż Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie zgłasza uwag do tego projektu.

z szacunkiem

WICEPREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa

Monika Gintowt-Juchniewicz

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

KU-262/13



Ministerstwo
Spraw Zagranicznych
Podsekretarz Stanu
Artur Nowak-Far

Warszawa, dnia 16 maja 2013 r.

DPT.2802.4.2013/2

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W nawiązaniu do pisma nr BPS/KU-034/351/4/13 z dnia 8 maja 2013 r. dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351) uprzejmie informuję, że organem właściwym dla formułowania stanowiska Rady Ministrów w tym zakresie jest Minister Skarbu Państwa.

Z uzasadnienia do projektowanej ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że ma ona na celu dostosowanie prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. (sygn. akt SK 11/12), stwierdzającego niezgodność art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej z Konstytucją RP. W tym kontekście pragnę podkreślić, że działania mające na celu zagwarantowanie, iż obowiązujące prawo jest zgodne z Konstytucją należy uznać za jak najbardziej pożądane i konieczne.

Z poważaniem,

Do wiadomości:

Minister Skarbu Państwa

Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

Tel.: +48 22 455 52 41
Fax: +48 22 455 52 41
Artur.Nowak-Far@msz.gov.pl



KN 464/13
BANK
GOSPODARSTWA
KRAJOWEGO

Bank państwowy założony w 1924 roku

Prezes Zarządu
Dariusz Daniłuk

Warszawa, dnia 20 maja 2013 r.

GP-064-*133*/2013/DD

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na Państwa pismo z dnia 8 maja 2013 r., znak BPS/KU-034/351/7/13 uprzejmie informuję, że Bank Gospodarstwa Krajowego nie zgłasza uwag do zaproponowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351).

Z poważaniem,




PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
BO-60-12/13

Warszawa, 27 maja 2013 r.

Pan
Piotr Zientarski
Senator Rzeczypospolitej Polskiej
Przewodniczący Senackiej
Komisji Ustawodawczej

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 8 maja 2013 r. nr BPS/KU-034/351/5/13 dotyczące senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiam następujące stanowisko:

Proponowany projekt ustawy nowelizuje przepis art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.) modyfikując wymogi dotyczące miejsca zamieszkania osoby uprawnionej do otrzymania świadczenia rekompensacyjnego (art. 1) oraz wprowadzając możliwość ponownego składania wniosków o rekompensatę przez osoby, którym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z powodu niespełnienia wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej (art. 2).

Celem zaproponowanej w art. 1 projektu ustawy nowelizacji art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. jest usunięcie stanu niezgodności tego przepisu z Konstytucją, który stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 2012 r. (sygn. akt SK 11/12). Trybunał w swoim orzeczeniu zakwestionował przede wszystkim konieczność spełnienia przez osobę ubiegającą się o rekompensatę warunku zamieszkania w jednym ściśle określonym dniu (1 września 1939 r.). Poza tym poddał w wątpliwość prawidłowość określania w praktyce spełnienia tego

warunku według przepisów obecnie obowiązujących, czyli art. 25 K.c. (wobec braku definicji pojęcia zamieszkania w dotychczasowym brzmieniu ustawy). W tej sytuacji przedstawiona nowelizacja usuwając jednoznaczne określenie daty, w której uprawniony do otrzymania rekompensaty „miał miejsce zamieszkania” i wskazując jako przepisy właściwe do oceny spełnienia tej przesłanki „miejsca zamieszkania” przepisy obowiązujące w dniu 1 września 1939 r., formalnie spełnia wymogi wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego dnia 23 października 2012 r.

Należy jednak zwrócić uwagę na cztery kwestie, mogące zaważyć na praktycznym funkcjonowaniu projektowanego przepisu art. 2 pkt 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.

1. Zakładając (zgodnie z wnioskami Trybunału i uzasadnieniem projektu), że intencją projektodawcy było faktycznie usunięcie uznanego za niekonstytucyjny wymogu zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej w ściśle określonym dniu, realizację tej intencji należy uznać za co najmniej niezręczną. Co prawda zamieniono obecne sformułowanie „zamieszkiwał w tym dniu” na sformułowanie „miał miejsce zamieszkania” bez wskazania momentu, w którym warunek ten miałby się ziścić, jednak następujące dalej doprecyzowanie „w rozumieniu przepisów obowiązujących w tej dacie” ponownie odwołuje się do daty 1 września, wskazanej na początku pkt 1. W ten sposób przesłanka posiadania miejsca zamieszkania została umieszczona pomiędzy dwoma unormowaniami odnoszącymi się bez wątpienia do dnia 1 września 1939 r. (wymóg posiadania w tej dacie obywatelstwa polskiego oraz wskazanie daty obowiązywania przepisów właściwych do analizy spełnienia przesłanki miejsca zamieszkania). Co prawda ściśle gramatyczna wykładnia proponowanego brzmienia przepisu nie wskazuje na bezpośredni związek czasownika „miał” odnoszącego się do posiadania miejsca zamieszkania z datą 1 września, nie stoi zatem w sprzeczności z deklarowaną intencją projektodawcy, to jednak proponowana konstrukcja związek taki nieodparcie sugeruje. Nie wydaje się rzeczą wskazaną aby intencjonalna treść normatywna przepisu była w nim kodowana w taki sposób, że jej prawidłowe odczytanie bez znajomości uzasadnienia projektu (i wcześniejszego wyroku Trybunału) nie była dla odbiorcy normy oczywista. Mniej staranne odczytanie proponowanego przepisu prowadzić może do wniosku, że wymóg posiadania miejsca zamieszkania dotyczy jednak dnia 1 września 1939 r., tym bardziej, że na tę datę nowela konkretyzuje przepisy dotyczące miejsca zamieszkania, które należy stosować do spełnienia tej przesłanki. Co prawda

rozstrzygnąć ewentualne wątpliwości powinien pomóc także kontekst art. 2 projektowanej ustawy, jednak przepis ten jako przepis intertemporalny nie będzie stanowić integralnej części nowelizowanej ustawy.

2. Przyjmując (podobnie jak w poprzednim punkcie), że intencją projektodawcy było wprowadzenie warunku posiadania miejsca zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej bez dokładnego określenia momentu, w którym przesłanka ta miałaby się ziścić, a więc przesłanki w pewnym sensie nieostrej (zgodnie z intencją wyrażaną przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia), należy zwrócić uwagę, iż taka przesłanka musi być każdorazowo skonkretyzowana przez organ orzekający w jednostkowej sprawie, co budzić może wątpliwości zarówno po stronie organu, jak i zainteresowanych. Ponieważ wątpliwym jest, aby intencją projektodawcy było przyznanie prawa do rekompensaty wszystkim, którzy kiedykolwiek podczas swojego życia posiadali miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej, tak więc należy oczekiwać, że przesłanka ta będzie w praktyce oceniana w perspektywie repatriacji, wypędzenia lub opuszczenia w związku z wojną, ewentualnie w związku z pozostawioną nieruchomością. Brak dalszych wskazań co do sposobu tej oceny budzi obawy co do skutków stosowania tak sformułowanego przepisu.

3. Precyzyjne określenie przepisów, które powinny być stosowane do „rozumienia” użytego w znowelizowanej treści art. 2 pkt 1 pojęcia „miejsca zamieszkania” należy co do zasady ocenić pozytywnie, tym bardziej, że te właśnie przepisy (a więc obowiązujące w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybuch wojny) wskazywał jako właściwe Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia, podkreślając zawartą w nich możliwość posiadania kilku różnych miejsc zamieszkania, „głównego” i „pobocznych”, jako lepiej odpowiadającą ówczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Nie sposób jednak nie zwrócić uwagi na potencjalne niebezpieczeństwa takiej regulacji. Wskazanie jako właściwych przepisów obowiązujących w dniu 1 września 1939 r. nakłada na organy orzekające w sprawach potwierdzenia prawa do rekompensaty konieczność posługiwania się normami, które nie były stosowane od kilkudziesięciu lat, nie są więc zapewne znane ani pracownikom organów, ani zainteresowanym. Bez precyzyjnej analizy trudno w tej chwili określić, na jakie trudności interpretacyjne i dowodowe mogą natrafić organy stosując obecnie te przepisy.

Warto podkreślić, że z wykładni gramatycznej wynika, że omawiana przesłanka byłaby spełniona, jeśli na podstawie wskazanych przepisów zainteresowany mógłby powołać się na okoliczność posiadania (w dowolnym momencie czasowym) choćby czasowego miejsca zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej, co niekoniecznie odpowiada intencji zarówno projektodawcy, jak i Trybunału Konstytucyjnego.

Nie jest także jasne, czy wszystkie osoby, które w myśl obecnie obowiązujących przepisów „zamieszkiwały w dniu 1 września 1939 r.” na wskazanym terytorium, miały na tym terytorium „miejsce zamieszkania” w rozumieniu przepisów obowiązujących w tej dacie i jaki to może mieć wpływ na ocenę ich uprawnień po proponowanej nowelizacji. Co prawda obecnie obowiązująca ustawa w art. 6 ust. 1 pkt 3 jako dowody wymienia „dowody potwierdzające miejsce lub miejsca zamieszkania wnioskodawcy” lub zastępujące je oświadczenia, nie jest jednak jasne, czy po proponowanej nowelizacji sposób interpretacji tych dowodów nie ulegnie zmianie na niekorzyść niektórych zainteresowanych.

4. Proponowany przepis art. 2 pkt 1 zawiera zaimek „je” w sformułowaniu „opuścił je”. Określenie to zostało przeniesione z aktualnie obowiązującego przepisu. Jednak w chwili obecnej w art. 2 pkt 1 występuje tylko jeden rzeczownik „terytorium”, którego może dotyczyć ten zaimek. W proponowanym brzmieniu przepisu zaimek ten jest zgodny z rodzajem zarówno rzeczownika „terytorium”, jak i rzeczownika „miejsce” (zamieszkania). W ten sposób może pojawić się wątpliwość, czy opuszczenie, o którym mowa, ma dotyczyć ogólnie terytorium byłej Rzeczypospolitej, czy też konkretnego, ustalonego w toku postępowania miejsca zamieszkania. Co prawda ewolucja przepisu sugeruje jednoznacznie, że zaimek dotyczy „terytorium”, jednak w takiej sytuacji użycie zaimka uznać należy za obniżające klarowność przedstawionej regulacji.

Wydaje się, że części wspomnianych powyżej wątpliwości można byłoby uniknąć rozbijając proponowany przepis na odrębne jednostki redakcyjne, stanowiące każda zamkniętą całość, przy rezygnacji z odniesień pomiędzy nimi poprzez zaimki („tej dacie”, „opuścił je”).

Odrębną kwestią jest możliwość ponownego składania wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty, wprowadzana w art. 2 projektowanej ustawy.

Proponowany przepis daje uprawnienie do „ponownego złożenia wniosku” osobom, którym na podstawie obecnie obowiązujących przepisów odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z powodu niespełnienia wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej. W intencji projektodawcy przepis ten ma umożliwić ponowną weryfikację uprawnień wnioskodawców, którym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty w oparciu o przesłankę, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjną.

Forma, w jakiej proponowana jest realizacja tej niewątpliwie słusznej intencji, budzi jednak poważne wątpliwości.

Przede wszystkim podkreślić należy, że Konstytucja wskazuje wznowienie postępowania jako właściwą formę weryfikacji rozstrzygnięć, które zapadły w oparciu o przepisy prawa, których niezgodność z Konstytucją stwierdził Trybunał Konstytucyjny (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Możliwość taką konkretyzują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 145a) oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 272) określając między innymi termin na złożenie wniosku w ciągu odpowiednio miesiąca lub trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału.

W sytuacji, w której Trybunał na mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji określił termin utraty mocy obowiązującej aktu uznanego za niezgodny z Konstytucją, pojawia się niepewność co do znaczenia terminu „wejście w życie orzeczenia”. Jeśli przychylić się do dominującego poglądu, że w takiej sytuacji termin do wznowienia postępowania otwiera się dopiero po utracie mocy przepisu w przewidzianym przez Trybunał Konstytucyjny terminie, wcześniejsza zmiana zakwestionowanych przepisów oznacza, że na prawodawcy spoczywa obowiązek zapewnienia zainteresowanym drogi realizacji ich słusznych roszczeń. Jest przy tym rozsądne oczekiwanie, że przewidziana zmienionymi przepisami ochrona nie będzie słabsza niż zagwarantowana w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Nie można jednak nie zauważyć, że obowiązujące przepisy można interpretować również w ten sposób, że termin do wznowienia rozpoczyna bieg z chwilą wydania orzeczenia Trybunału lub jego ogłoszenia (patrz art. 272 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. z 2012 r. Dz. U. poz. 270, ze zm.)). Nie można zatem wykluczyć, że w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. niektórzy zainteresowani złożyli już wnioski o wznowienie.

Proponowana regulacja nie nawiązuje w ogóle do instytucji wznowienia postępowania, przyznając osobom, którym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty (jak można domniemywać prawomocną decyzją lub wyrokiem sądu administracyjnego), uprawnienie do „ponownego złożenia wniosku”. Jest to rozwiązanie z kilku powodów co najmniej dyskusyjne. O ile bowiem w sytuacji wznowienia postępowania jasne jest, że wznowiona sprawa jest prowadzona dalej we wcześniej określonym zakresie zasadniczo na podstawie zgromadzonych materiałów, z uwzględnieniem zmienionej sytuacji prawnej, to w sytuacji ponownego złożenia wniosku nie jest jasne, czy ponownie złożony wniosek musi być tożsamy w treści z wnioskiem wcześniejszym i czy organ jest związany poczynionymi wcześniej w sprawie ustaleniami niezwiązanymi z zakwestionowaną przesłanką. Czy strona może ponownie składając wniosek uzupełnić go o nowe materiały dowodowe lub rozszerzyć jego zakres przedmiotowy o dalsze nieruchomości? Z proponowanego brzmienia przepisu wynika niewątpliwie jedynie to, że tożsamy musi być zakres podmiotowy wniosku. Wątpliwości w tym zakresie wynikają między innymi z faktu, że ustawowy termin składania wniosków upłynął 31 grudnia 2008 r., czyli prawie 5 lat temu, więc przez ten czas zakres dostępnych stronom dowodów mógł się zarówno zwiększyć (odnalezienie nowe dokumenty), jak i zmniejszyć (śmierć potencjalnych świadków).

Przy czym podkreślić należy, co zdaje się całkowicie umknęło uwadze projektodawcy, że zawarty w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. termin do złożenia wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty jest terminem prawa materialnego, który to termin jest nieprzywracalny. Jest on terminem prekluzyjnym, a jego upływ powoduje wygaśnięcie prawa. Dlatego też stworzenie w art. 2 ustawy zmieniającej możliwości „ponownego złożenia wniosku” (zamiast ewentualnego wznowienia postępowania) uznać należy za nieprawidłowy.

O ile w przypadku wznowienia postępowania jest rzeczą oczywistą, że reformacyjne działanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wyłącznie spraw, w których toczyło się postępowanie, to proponowana instytucja „ponownego złożenia wniosku” może powodować uzasadnione rozgoryczenie osób, które w ustawowym terminie wniosków nie złożyły, ponieważ w swoim przekonaniu (i w zgodzie z dotychczasowym brzmieniem przepisów) nie spełniały zakwestionowanej przesłanki zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na określonym obszarze, a

jednocześnie mogą wykazać się posiadaniem miejsca zamieszkania w rozumieniu proponowanych rozwiązań ustawowych.

Ponadto należy zauważyć, że przepisy intertemporalne nie odnoszą się w żadnym stopniu do obecnie toczących się postępowań administracyjnych, podczas gdy z samego orzeczenia Trybunału wynika, że liczba niezakończonych postępowań w sprawach potwierdzenia prawa do rekompensaty jest znaczna. O ile nie budzi wątpliwości sytuacja prawna osób, co do których organ powziął wątpliwości w kwestii spełnienia dotychczas obowiązującej przesłanki lecz postępowanie nie zostało zakończone, o tyle nie jest jasne, jak należy prowadzić postępowanie, jeśli organ wydał postanowienie określone w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., a następnie powziął wątpliwości, czy ustalone w toku postępowania zamieszkanie na określonym obszarze w dniu 1 września 1939 r. było posiadaniem na tym obszarze miejsca zamieszkania w rozumieniu ówczesnie obowiązujących przepisów.

Nie sposób także nie zwrócić uwagi na poważną wadę tej regulacji polegającą na tym, że projektodawca całkowicie pominął fakt, że w sytuacji objętej normą tego przepisu, obecnie w obiegu prawnym, istnieją już ostateczne decyzje odmawiające przyznania prawa do rekompensaty. Wydanie zatem ponownej decyzji w tej samej sprawie w stosunku do tych samych stron, na skutek rozpatrzenia „ponownie złożonego wniosku”, bez wcześniejszego „usunięcia” z obiegu prawnego poprzednich decyzji, może być obarczone wadą rażącego naruszenia prawa o której mowa w art. 156 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (czyli *res iudicata* - powagi rzeczy osądzonej).

Z wyżej wskazanych powodów projektowany art. 2 ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej regulację uznać należy, za budzący poważne wątpliwości prawne.

z up. Prezesa NSA
Wiceprezes NSA *Włodzisław Ryma*



**PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

Warszawa 30 lipca 2013 r.

BO-60-22/13

**Pan
Piotr Zientarski
Senator Rzeczypospolitej Polskiej
Przewodniczący
Senackiej Komisji Ustawodawczej**

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 17 lipca 2013 r., nr BPS/KU-034/351_S/5-2/13, dotyczące senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiam następujące stanowisko:

Odnosnie propozycji zmiany art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169 poz. 1418, ze zm.), modyfikującej warunek dotyczący miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o rekompensatę, podtrzymuję stanowisko wyrażone w moim piśmie z dnia 27 maja 2013 r., nr BO-60-12/13.

Treść proponowanej zmiany nadal bowiem może wywoływać różne interpretacje, ponieważ użyte w projektowanym art. 2 pkt 1 sformułowanie: „w rozumieniu przepisów obowiązujących w tej dacie” oznacza, że zamieszkiwanie osoby wskazanej w tym przepisie nadal należałoby oceniać na dzień 1 września 1939 r., skoro na ten właśnie dzień należy oceniać stosowanie przepisów określających miejsce zamieszkania. Tymczasem, nowelizacja ma służyć uwzględnieniu stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 23 października 2012 r. (sygn. akt SK 11/12) zakwestionował, określoną w art. 2 pkt 1 nowelizowanej ustawy, konieczność spełnienia przez osobę ubiegającą się o

rekompensatę warunku zamieszkiwania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w konkretnym dniu, tj. w dniu 1 września 1939 r.

Ponadto, treść projektowanego art. 2 pkt 1 nadal jednoznacznie nie wyklucza stosowania tego przepisu wobec wszystkich osób, które kiedykolwiek miały miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem celem nowelizowanej ustawy jest przyznanie rekompensaty tylko tym osobom, które opuściły byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sposób określony w art. 1 tej ustawy.

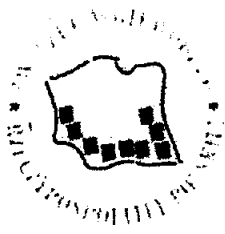
Aktualna treść art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, normująca zasady wznowienia postępowań administracyjnych zakończonych odmową potwierdzenia przysługiwania prawa do rekompensaty ze względu na niespełnienie, zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny, przesłanki miejsca zamieszkania, zasługuje na aprobatę, ponieważ uwzględnia uwagi zgłoszone w moim piśmie z dnia 27 maja 2013 r.

Natomiast w art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, przywraca się możliwość składania wniosku o potwierdzenia prawa do rekompensaty przez te osoby, które nie złożyły takiego wniosku w uprzednio wyznaczonym terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. (art. 5 ust. 1 zmienianej ustawy), jeżeli wykażą, że na ocenę spełnienia przez nie wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mają wpływ zmiany dokonane projektowaną ustawą zmieniającą.

W projektowanym przepisie wprowadzono przesłankę zobowiązującą organy prowadzące postępowanie administracyjne do ustalania subiektywnych odczuć osób, które nie złożyły wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty w uprzednio ustalonym terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. Takie uzależnienie dopuszczalności ponownego wnioskowania o potwierdzenie prawa do rekompensaty od spełnienia subiektywnych, a więc nieweryfikowalnych okoliczności, pozbawia je jakiegokolwiek znaczenia normatywnego, skoro nie jest możliwe ich jednoznaczne ustalenie w inny sposób, jak tylko w wyniku przyjęcia przez organ oświadczenia wnioskodawcy w tym zakresie.

z up. Przewodniczącego NSA

Wiceprezes NSA Włodzisław Rymaszewski



Warszawa, 28 maja 2013 r.

ZW/0714/320/13

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Senackiej
Komisji Ustawodawczej

Racowny Pan Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 08 maja 2013 r., dotyczące przedłożenia opinii nt. inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy: - o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351) w załączeniu, uprzejmie przekazujemy opinie z województw: województwa lubuskiego i małopolskiego.

Z uprzejmym pozdrowieniem

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP



Lubuskie

**Wicemarszałek Województwa Lubuskiego
Maciej Szykuła**

Zielona Góra, 2013-05-13

DN.IV.043.13.2013

**Pan
Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura ZWRP**

Wznowmy Panie Dyktando!

Departament Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze nie wnosi uwag do projektu ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

P. powierzenie

M. Kufner

Urząd Marszałkowski
Województwa Lubuskiego

ul. Piłsudskiego 7
65-057 Zielona Góra
tel. +48/68/254 52 82 fax. +48/68/325 93 99
www.lubuskie.pl

Opinia woj. małopolskiego

Z upoważnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Organizacyjno – Prawnego Pana Gerarda Madeja, uprzejmie informuję, iż Województwo Małopolskie nie wnosi uwag do projektu ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351).

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
Departament Organizacyjno-Prawny | ul. Raławicka 56, 30-017 Kraków
tel.: +48 12 63 03 520 | fax: +48 12 63 03 560
www.malopolskie.pl | www.malopolska.pl

Ku 183/13

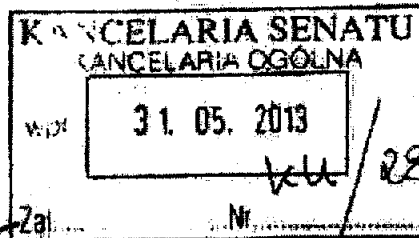


RZECZPOSPOLITA POLSKA

**MINISTER
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI**

Warszawa, dnia 28 maja 2013 r.

DP-I-0232-543/13/KR



**Pan
Piotr Zientarski**

**Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 maja 2013 r., sygn. BPS/KU-034/351/2/13, dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351), uprzejmie informuję, że przedmiotowy projekt ustawy pozostaje poza zakresem właściwości Ministra Administracji i Cyfryzacji.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) dział Skarb Państwa obejmuje sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, komercjalizacji i prywatyzacji, w szczególności przedsiębiorstw państwowych, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom.

Natomiast przepis art. 9 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.) stanowi, że organem wyższego stopnia w sprawach, o których mowa w art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 2 tej ustawy, jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

2. Paweł Ziemiński

Minister Administracji i Cyfryzacji

M. Ziemiński
Podsekretarz Stanu

Ku 283/10
Warszawa, dnia 28 maja 2013 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

RR1 0310/64/1/SLK/2013/52304

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący

W związku z pismem z dnia 8 maja 2013 r. znak BPS/KU-034/351/3/13, uprzejmie informuję, iż do projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351) oraz do oceny skutków finansowych wejścia w/w ustawy w życie, zgłaszam następujące uwagi.

Zauważam, iż na str. 7 uzasadnienia (pkt 4 – Skutki projektowanej ustawy) do w/w projektu ustawy określono, że „ustawa pociągnie za sobą zwiększenie wydatków państwowego funduszu celowego jakim jest Fundusz Rekompensacyjny” (wzrośnie liczba beneficjentów w związku z nowelizacją ustawy rekompensacyjnej), ponadto wskazano, iż „szacuje się, że kwota rekompensat, które zostaną wypłacone w związku z proponowaną zmianą art. 2 pkt 1 (...) może wynieść około 159 mln zł”.

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z informacjami przekazanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Ministra Skarbu Państwa, w związku ze skargą zakończoną wyrokiem z dnia 23 października 2012 r. sygn. akt SK 11/12 „na podstawie aktualnie dostępnych danych można przypuszczać, że łączna wartość świadczeń wypłaconych na podstawie zaskarżonej ustawy w całym okresie jej obowiązywania będzie wynosiła około 4,5 mld zł”. Bez szczegółowego odniesienia się do powyższych kwot nie jest możliwa jednoznaczna ocena wpływu propozycji na sektor finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe zauważam, iż w kwestii opracowania skutków finansowych wejścia w życie omawianego projektu właściwy jest Minister Skarbu Państwa, jako dysponent Funduszu Rekompensacyjnego i realizujący przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.).

Ponadto, zauważam, iż przedmiotowy projekt ustawy powinien być rozpatrywany także pod kątem wpływu prognozowanych skutków finansowych nowych rozwiązań na efektywność dotychczas realizowanych celów i zadań oraz wykorzystanie środków finansowych w/w Funduszu. Z powyższych względów uzasadnienie do projektu winno zostać uzupełnione o informację określającą, czy proponowana nowelizacja ustawy spowoduje, iż środki przekazywane Funduszowi zgodnie z art. 16 ust 2 pkt 1 i ust. 4 w/w ustawy w związku z § 9a rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 52, poz. 427, z późn. zm.)



Finansów

www.inforlex.pl

ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa | tel.: +48 22 694 55 97 | fax: +48 22 694 56 08 | e-mail: Jerzy.Szaikowski@mofnet.gov.pl

okaza się wystarczające do realizacji zadań Funduszu tj. wypłaty i obsługi świadczeń pieniężnych. W konsekwencji, czy w przypadku ewentualnego niedoboru środków przekazywanych na realizację zadań Funduszu wystąpi konieczność zaciągnięcia przez Fundusz pożyczki z budżetu państwa, o której mowa w art. 16 ust. 2 pkt 3 w/w ustawy.

Niezależnie od powyższego zauważam, iż ze względu na obecną i prognozowaną sytuację budżetu państwa, przy projektowaniu nowych regulacji prawnych należałoby również brać pod uwagę możliwości sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Jacek Dominik

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

RR1 0310/64-2/WPX/2013/4053/80372

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

W związku z pismem z 17 lipca 2013 r. znak: BPS/KU-034/351_S/3-2/13 w sprawie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w sprawozdaniu o projekcie ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 351 S) – zgłaszam następujące uwagi.

1. Zaproponowane w sprawozdaniu druk senacki nr 351 S rozwiązania obejmą szerszy krąg osób, uprawnionych do wystąpienia z roszczeniami względem Skarbu Państwa, z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do rozwiązań ujętych w sprawozdaniu druk senacki nr 351. Jak wynika, z zaproponowanego rozwiązania w druku senackim nr 351 S oprócz osób, które były w dniu 1 września 1939 r. obywatelami polskimi i miały miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów obowiązujących w tej dacie, na byłym terytorium RP uprawnione do wystąpienia z wnioskiem będą również:

- osoby, które z przyczyn określonych w art. 1 obowiązującej ustawy nie mogły na te tereny wrócić, tj. w związku z repatriacją oraz tzw. regulacją granic,
- osoby którym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z powodu niespełnienia wymogu zamieszkania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium RP,
- osoby które nie złożyły wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty do dnia 31 grudnia 2008 r., jeżeli wykazą, że na ocenę spełnienia przez nie wymogu zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium RP mają wpływ zmiany dokonane projektowanymi przepisami,
- spadkobiercy, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.

Zatem oszacowana dla wcześniejszych rozwiązań kwota rekompensat w wysokości 159 mln zł może okazać się znacząco niewystarczająca do realizacji wypłat rekompensat związanych z zaproponowanymi zmianami.

Jednocześnie pragnę zastrzec, iż interpretacja zaproponowanych przepisów w całościowym kontekście ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu

pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.) należy do Ministra Skarbu Państwa realizującego przepisy przedmiotowej ustawy, a zarazem dysponenta Funduszu Rekompensacyjnego, z którego środków finansowane byłyby roszczenia.

Biorąc pod uwagę powyższe pragnę zauważyć, iż w kwestii opracowania opinii dotyczącej proponowanego rozwiązania, jaki i sposobu szacowania skutków finansowych związanych z proponowanym rozwiązaniem właściwy jest Minister Skarbu Państwa

2. Pragnę jednocześnie podkreślić, iż aktualnie wskazana kwota 158 mn zł zgodnie z treścią uzasadnienia ma odnosić się tylko „do rekompensat, które zostaną wypłacone w związku z proponowaną zmianą art. 2 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej, po ponownym rozpoznaniu sprawy w trybie art. 2 ust. 1 projektu”. Natomiast jak wynika z przedstawionej do tej kwoty kalkulacji, w kwocie tej mają być uwzględnione wnioski, które nie zostały do tej pory rozpatrzone, a powiązane z art. 2 ust. 1 lub ust. 3 projektu. Ponadto należy zaznaczyć, iż budzi wątpliwości przyjęty do kalkulacji tej kwoty niski wskaźnik spraw, które nie zostały do tej pory rozpatrzone, tj. 1% z 57,6 tys. tych spraw, nie wiadomo w oparciu o jakie przesłanki został on ustalony. Jak wynika z treści uzasadnienia „znacznie trudniejsze jest ustalenie (choćby szacunkowe) kosztów związanych z obowiązywaniem art. 1 w zw. z art. 2 ust. 2 lub ust. 3 projektowanej ustawy”. Odnosząc się do powyższego pragnę zauważyć, iż z punktu widzenia budżetu państwa istotne jest również określenie skali skutków finansowych z tym rozwiązaniem związanych, szczególnie gdy uwzględni się sytuację finansów publicznych.
3. W nawiązaniu do powyższego, ponownie pragnę podkreślić, iż ze względu na obecną i prognozowaną sytuację budżetu państwa, przy projektowaniu nowych regulacji prawnych należałoby również brać pod uwagę możliwości sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa. Inicjowanie regulacji generujących dodatkowe wydatki musi być dostosowane do możliwości ich poniesienia w obecnej i prognozowanej sytuacji budżetu państwa i jednostek sektora finansów publicznych. Zatem najbardziej pożądane byłoby wprowadzanie rozwiązań prawnych w taki sposób, aby nie obciążać budżetu państwa.
4. Ponadto pragnę zauważyć, iż nie została wyjaśniona kwestia różnic między informacją Ministra Skarbu Państwa przekazaną Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku ze skargą zakończona wyrokiem z dnia 23 października 2012 r. sygn. akt SK 11/12, w której zawarto stwierdzenie, iż „na podstawie aktualnie dostępnych danych można przypuszczać, że łączna wartość świadczeń wypłaconych na podstawie zaskarżonej ustawy w całym okresie jej obowiązywania będzie wynosiła około 4,5 mld zł”, a kwotą wskazaną w uzasadnieniu w pkt 4. Skutki projektowanej ustawy w wysokości 158 mln. zł. Ponownie pragnę podkreślić, iż bez szczegółowego odniesienia się do powyższych kwot nie jest możliwa jednoznaczna ocena wpływu propozycji na sektor finansów publicznych.
5. Z uzasadnienia do ww. projektu wynika, że wprowadzenie proponowanych rozwiązań spowoduje zwiększenie wydatków państwowego funduszu celowego, jakim jest Fundusz Rekompensacyjny i w powiązaniu z obniżonym poziomem wpłat środków z Agencji Nieruchomości Rolnych do Funduszu będzie wywoływało „potrzebę pokrycia brakujących środków z budżetu państwa”. Odnosząc się do powyższego pragnę ponownie zauważyć, iż przy projektowaniu nowych rozwiązań należy mieć na uwadze trudną sytuację sektora finansów publicznych oraz kierować się rzeczywistymi możliwościami finansowymi budżetu państwa. W kontekście zwartych informacji dotyczących Funduszu

Rekompensacyjny pragnę podkreślić, iż z punktu widzenia realizacji zadań Funduszu istotne znaczenie ma stan jego środków. Zmniejszenie wpłat Agencji Nieruchomości Rolnych do Funduszu z 10% do 70% nie spowodowało zachwiania realizacji zadań finansowanych z jego środków, bowiem jak wynika z wykonania planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego stan funduszu na koniec roku 2011 i 2012 był wyższy w stosunku do stanu planowanego na te lata.

Z upoważnienia Ministra Finansów
SEKRETARZ STANU
Janusz Cichoń
Janusz Cichoń