

Wyrok z 15 grudnia 2004 r., [K 2/04](#)
PRAWO ZALICZENIA WARTOŚCI MIENIA ZABUŻAŃSKIEGO (II)

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: grupa posłów	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Zasady i tryb kompensacji mienia utraconego przez obywateli polskich w wyniku zmiany przebiegu polskiej granicy wschodniej po II wojnie światowej [Ustawa z 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego]	Zasada demokratycznego państwa prawnego Ochrona własności i dziedziczenia Zasada proporcjonalności Zasada równości Wolność wyboru miejsca zamieszkania Ochrona praw majątkowych [Konstytucja: art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2]

Po II wojnie światowej, w wyniku decyzji wielkich mocarstw wschodnia i zachodnia granica Polski uległy przesunięciu w kierunku zachodnim. Polska utraciła na rzecz Związku Sowieckiego (republik litewskiej, białoruskiej i ukraińskiej) tereny na wschód od tzw. linii Curzona. Ludność polska z tych terenów została przesiedlona do Polski w jej nowych granicach. Według tzw. układów republikańskich, to jest umów zawartych przez „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego” (prowizoryczny organ ustawodawczy i wykonawczy nowej władzy w Polsce) z rządami sąsiednich republik sowieckich, kwestia rekompensat za mienie pozostawione przez obywateli polskich na terenach przyłączonych do ZSRR, zwane „mieniem zabużańskim”, miała zostać uregulowana w polskim prawie wewnętrznym.

Zaskarżona w niniejszej sprawie ustawa jest pierwszą pełną regulacją problemu kompensacji mienia zabużańskiego. Opiera się ona na konstrukcji zaliczenia części wartości mienia zabużańskiego na poczet ceny zakupu nieruchomości od Skarbu Państwa albo opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa. Wcześniej podobny mechanizm był przewidziany w szeregu częściowych regulacji, pochodzących z różnych okresów.

Na obowiązek państwa zapewnienia efektywnego systemu realizacji praw zabużan wskazał Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 19 grudnia 2002 r., [K 33/02](#), który omawiamy osobno.

Ustawa z 12 grudnia 2003 r. przewiduje niejako podwójny limit (górny pułap) zaliczenia wartości mienia zabużańskiego przy nabywaniu nieruchomości od Skarbu Państwa: zaliczeniu podlega najwyżej 15% tej wartości i nie więcej niż 50 tys. zł. Ten sam limit wprowadzono do ustawy regulującej prywatyzację majątku państwowego w gospodarce (znowelizowanej omawianą ustawą). Ustawodawca uzależnił ponadto korzystanie z prawa zaliczenia m.in. od posiadania przez byłych właścicieli obywatelstwa polskiego oraz od zamieszkiwania na stałe w Polsce co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy; wymagania te dotyczą także spadkobierców byłych właścicieli. Korzyści

cie ustawy; wymagania te dotyczą także spadkobierców byłych właścicieli. Korzyści uzyskane na podstawie dotychczasowych przepisów jako kompensacja mienia zabużańskiego w związku z układami republikańskimi, bez względu na ich wysokość, ustawa z 12 grudnia 2003 r. uznaje za całkowite zaspokojenie prawa do kompensacji mienia zabużańskiego.

Powyższe ograniczenia oraz niektóre unormowania proceduralne (zob. niżej omówienie sentencji) spowodowały zaskarżenie całej ustawy z 12 grudnia 2003 r. przez grupę posłów.

Już w trakcie obowiązywania tej ustawy, 22 czerwca 2004 r. zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie 31443/96 (*Broniowski przeciwko Polsce*). Według Trybunału w Strasburgu naruszone zostały prawa skarżącego zagwarantowane w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez wprowadzanie, w drodze ustawodawczej i administracyjnej, ograniczeń i utrudnień w realizacji prawa zaliczenia. W rezultacie Jerzy Broniowski nie uzyskał wystarczającej kompensacji (w jego przypadku kompensacja odpowiadała 2% wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Polski). W uzasadnieniu wyroku ETPCz zawarta jest pośrednia krytyka unormowania w ustawie z 12 grudnia 2003 r., wskazanego niżej w punkcie I.5 sentencji, zamykającego skarżącemu drogę do uzyskania wyższej kompensacji. Trybunał podkreślił, iż art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji wymaga, aby kwota kompensacji była „rozsądnie związana” z wartością utraconego mienia; do Trybunału nie należy jednak wypowiedanie się w sposób abstrakcyjny, jaki byłby „rozsądny” poziom kompensacji.

Powyższy wyrok ETPCz formalnie dotyczył jedynie indywidualnej sprawy skarżącego, jednak pośrednio miał on również znaczenie dla generalnej oceny ustawy badanej w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

ROZSTRZYGNIECIE

I

1. Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 12 grudnia 2003 r. (posiadanie obywatelstwa polskiego jako warunek prawa zaliczenia) jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz **nie jest niezgodny z art. 52 ust. 1 Konstytucji.**

2. Art. 2 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy (zamieszkiwanie na stałe w Polsce co najmniej od wejścia ustawy w życie jako warunek prawa zaliczenia) jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz **nie jest niezgodny z art. 21 i art. 52 ust. 1 Konstytucji.**

3. Art. 2 ust. 2 ww. ustawy (warunki przejścia prawa zaliczenia na spadkobierców) w części stanowiącej zwrot: „i zamieszkują na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz **nie jest niezgodny z art. 21 i art. 52 ust. 1 Konstytucji.**

4. Art. 2 ust. 4 (wyłączenie prawa zaliczenia w stosunku do osób, które w ramach kompensacji mienia zabużańskiego przewidzianej w tzw. układach republikańskich nabyły własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie odrębnych przepisów) i art. 16 ww. ustawy (uznanie, że korzyści uzyskane na podstawie

owych przepisów lub niniejszej ustawy stanowią wykonanie zobowiązań wynikających z tzw. układów republikańskich) w zakresie, w jakim dotyczą osób, które na podstawie odrębnych przepisów nabyły na własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości od Skarbu Państwa o wartości niższej niż wynikająca z obowiązujących przepisów o prawie do zaliczenia, są niezgodne z art. 2, art. 32 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz **nie są niezgodne** z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

5. Art. 3 ust. 2 ww. ustawy (górnny pułap prawa zaliczenia: 15% wartości nieruchomości pozostawionych na kresach wschodnich i nie więcej niż 50 000 PLN) oraz art. 53 ust. 3 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (w brzmieniu nadanym przez badaną ustawę z 12 grudnia 2003 r. – uwzględnienie tego samego limitu w przypadkach nabycia składników prywatyzowanego majątku państwowego) są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 przez to, że ustalają arbitralnie granice realizacji prawa zaliczenia w sposób nie uwzględniający zróżnicowanej sytuacji osób uprawnionych oraz **nie są niezgodne** z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

6. Art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z 12 grudnia 2003 r. (dopuszczenie zeznań co do faktów istotnych dla potwierdzenia prawa do zaliczenia jedynie świadków, którzy byli pełnoletni w chwili zawarcia tzw. umów republikańskich) jest niezgodny z art. 2 i **nie jest niezgodny** z art. 32 Konstytucji.

7. Art. 9 ust. 2 ww. ustawy (stosowanie rozdziału 12 kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem art. 146 § 1, do postępowań zakończonych wydaniem zaświadczenia o prawie do zaliczenia) jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

8. Art. 15 ww. ustawy (stosowanie przepisów ustawy do postępowań wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie) w zakresie, w jakim dotyczy postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o prawie zaliczenia, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Trybunał **odroczył utratę mocy obowiązującej** przepisów wskazanych w części I pkt 5 sentencji do dnia 30 kwietnia 2005 r.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Konstytucyjna gwarancja równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2) odnosi się do praw określonej kategorii. Zasada równej ochrony nie rzutuje natomiast bezpośrednio na samą treść chronionych praw. Jej określenie należy bowiem każdorazowo do kompetencji ustawodawcy.
2. Dopuszczalne jest ustawowe ograniczenie publicznych praw majątkowych obywateli ze względu na interes publiczny oraz barierę zdolności realizacyjnych i konieczność wywiązywania się ze swych podstawowych funkcji przez państwo, które jest dobrem wspólnym (por. art. 1 Konstytucji).
3. Tak zwane układy (umowy) republikańskie, zawarte we wrześniu 1944 r. przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z władzami republik radzieckich: białoruskiej, ukraińskiej i litewskiej, dotyczące „ewakuacji” obywateli polskich z dawnych kresów wschodnich Rzeczypospolitej, nie stanowiły bezpośrednio podstawy prawnej dla roszczeń kompensacyjnych wobec władz polskich. Umowy te kreowały natomiast zobowiązanie tych władz do uregulowania w prawie wewnętrznym rozliczeń z obywatelami polskimi (narodowości polskiej i żydowskiej), którzy utracili mienie nieruchomości w związku ze zmianą

granic wschodnich (tzw. mienie zabużańskie). Realizacja przyrzeczeń zawartych w umowach republikańskich wymagała zatem podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych i administracyjnych o charakterze wewnątrz krajowym.

4. Prawo zaliczenia, potwierdzone w szeregu polskich ustaw, ma szczególny charakter jako prawo majątkowe o charakterze publicznoprawnym (por. wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., [K 33/02](#)). W pewnym zakresie stanowi ono surogat prawa własności, ale jednocześnie ma aspekt pomocowy (socjalny). Publicznoprawny charakter prawa zaliczenia polega przede wszystkim na tym, że rodzi ono roszczenia jedynie w relacjach z odpowiednimi organami władzy państwowej i instytucjami państwa, a także nie może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Prawo to korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw majątkowych, przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Natomiast art. 21 Konstytucji, jako dotyczący wprost jedynie prawa własności, nie ma bezpośredniego i pełnego zastosowania do prawa zaliczenia.
5. Ustalenie skali uzasadnionych ograniczeń prawa zaliczenia i zrównoważenie ochrony praw zabużan z możliwościami państwa i chronionymi wartościami konstytucyjnymi wymaga skrupulatnej i rozważnej decyzji ustawodawcy. Przy określaniu zakresu ograniczeń prawa zaliczenia ustawodawca powinien w szczególności wziąć pod uwagę wpływ czasu w przypadku tych zabużan i ich spadkobierców, którzy dotychczas nie zrealizowali swoich uprawnień kompensacyjnych na podstawie wcześniejszych ustaw. Przyrzeczona 60 lat temu kompensacja miała przede wszystkim cechy „pomocy dla obywateli przesiedlonych”, umożliwiającej obywatelom polskim ponowny start życiowy po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami Polski. Istnieje zatem potrzeba dynamicznego ujmowania powinności kompensacyjnych w miarę upływu czasu, jak również dużej ostrożności w stosowaniu aktualnych instrumentów ochrony praw majątkowych osób fizycznych do sytuacji cechujących się odmiennymi uwarunkowaniami historycznymi i odmienną wrażliwością w sprawach przestrzegania tych praw.
6. W świetle faktów historycznych nie jest trafny zarzut, jakoby zabużanie stanowili kategorię dyskryminowaną w porównaniu z innymi grupami obywateli, którzy utracili mienie w czasie wojny i bezpośrednio po wojnie. Należy pamiętać, że w żaden sposób nie skompensowano właścicielom – obywatelom polskim strat w ich mieniu, także nieruchomości, spowodowanych konfiskatami wojennymi. Nie uzyskali ekwiwalentnej kompensaty właściciele nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej. Bardzo często nie był wypłacany ekwiwalent czy choćby skromne „zaopatrzenie”, jakie mieli otrzymać krajowi właściciele mienia znacjonalizowanego na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Nie uzyskali kompensacji właściciele tzw. gruntów warszawskich. Ponadto nietrafna jest sugestia, jakoby dyskryminacja zabużan wynikała ze zwłoki w realizacji ich oczekiwań kompensacyjnych oraz z faktu rzeczowej, a nie pieniężnej formy kompensaty. Nie można bowiem abstrahować od tego, że zobowiązania pieniężne, które by powstały, zostały potwierdzone i zrealizowane przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego, zapewne podlegałyby niekorzystnemu mechanizmowi wymiany pieniędzy przewidzianemu w tej ustawie.
7. Określone w zaskarżonej ustawie podmiotowe zawężenie prawa zaliczenia poprzez wymóg posiadania obywatelstwa polskiego i zamieszkania po przesiedleniu na stałe w Polsce w jej obecnych granicach pozostaje w racjonalnym związku z „kompensacyjno-pomocowym” charakterem zobowiązań państwa polskiego wyrażonym w umowach republikańskich i realizowanym w kolejnych unormowaniach służących realizacji tychże zobowiązań (por. art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy oraz punkt I.1 sentencji).

8. Wymóg zamieszkiwania przez uprawnionych na stałe na obszarze Rzeczypospolitej po wejściu w życie badanej ustawy (30 stycznia 2004 r.), tj. po 60 latach od przesiedlenia (por. punkt I.2 sentencji), nie pozostaje natomiast w koniecznym związku z analogicznym wymaganiem sprzed 60 lat. Kwestionowany wymóg oznacza uzależnienie przyznania prawa zaliczenia od okoliczności dość arbitralnie określonej i przypadkowej, jaką jest zamieszkiwanie na stałe w Polsce od 30 stycznia 2004 r., pozostaje warunkiem wprowadzonym dowolnie i bez dostatecznego uzasadnienia merytorycznego. Jest on sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wobec ograniczenia praw z przyczyn nie wskazanych w tym przepisie), art. 32 (ze względu na nierówne traktowanie potencjalnych uprawnionych, zamieszkałych na stałe w Polsce i poza terytorium Polski) i z art. 64 ust. 2 (ze względu na zbyt daleko idące zróżnicowanie ochrony prawa majątkowego wskazanych tu obu kategorii osób).
9. Ograniczenie ilościowe prawa zaliczenia określone w przepisach wskazanych w punkcie I.5 sentencji jest nadmierne i przez to niezgodne z zasadami ochrony praw słusznie nabytych i zaufania obywateli do państwa, wynikającymi z konstytucyjnej klauzuli państwa prawnego, oraz z zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Szczególnie przyjęcie jednolitego dla wszystkich uprawnionych pułapu kwotowego na poziomie 50 tys. zł prowadzi do nierównego, niezgodnego z art. 32 ust. 1 Konstytucji traktowania uprawnionych oraz do nierównej ochrony ich praw majątkowych, wbrew art. 64 ust. 2 Konstytucji.
10. **Odroczenie utraty mocy obowiązującej** przepisów, o których mowa w tezie 9 (por. część II sentencji), jest uzasadnione potrzebą kompleksowego i rzetelnego oszacowania możliwości realnego, całościowego i możliwie ostatecznego zaspokojenia roszczeń związanych z prawem zaliczenia oraz ustanowienia poprawnych konstytucyjnie regulacji ustawowych eliminujących przeszkody, a także nieprawidłowości w postępowaniu organów i instytucji państwowych.
11. Wyłączenie prawa zaliczenia w stosunku do osób, które na podstawie odrębnych przepisów nabyły na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości o wartości niższej niż wartość prawa zaliczenia uregulowanego w badanej ustawie z 12 grudnia 2003 r., a tym samym zrealizowały to prawo jedynie częściowo (por. punkt I.4 sentencji), godzi w konstytucyjne zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2) oraz równego traktowania i niedyskryminacji (art. 32). Oznacza ono bowiem nieuzasadnione zróżnicowanie traktowania osób, które dotychczas w ogóle nie skorzystały z prawa zaliczenia, i osób, które skorzystały z niego w zakresie niższym niż przewidziany w badanej ustawie. Takie unormowanie jest zarazem społecznie niesprawiedliwe i podważa zaufanie obywateli do państwa, a w konsekwencji jest niezgodne także z art. 2 Konstytucji.
12. Ograniczenie dowodowe ustanowione w przepisie wskazanym w punkcie I.6 sentencji nie ma uzasadnienia w świetle konstytucyjnej zasady państwa prawnego.
13. Intencją regulacji zawartej w przepisie wskazanym w punkcie I.7 sentencji było wyeliminowanie różnicującego uprawnionych dualizmu proceduralnego w zależności od czasu i formy uzyskania potwierdzenia uprawnień do kompensacji mienia zabużańskiego. Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonej ustawie odpowiada zarówno zasadzie równego traktowania obywateli (art. 32 ust. 1 Konstytucji), jak i uznanej w orzecznictwie zasadzie bezpośredniego stosowania nowych unormowań proceduralnych. Nie do przecenienia jest też możliwość weryfikacji dotychczasowych potwierdzeń prawa zaliczenia.
14. Kwestionowany przez wnioskodawców art. 15 ustawy dotyczy wyłącznie trybu postępowania – o nabyciu prawa zaliczenia rozstrzygać ma kończąca postępowanie decyzja ad-

ministracyjna. Przepis ten jako taki nie reguluje ani zakresu podmiotowego prawa zaliczenia, ani sposobu (kryteriów) ustalania wartości pozostawionego mienia zabużańskiego, ani zasad korzystania z prawa zaliczenia przy nabywaniu praw do nieruchomości Skarbu Państwa. Tym samym jego treść nie rzutuje na wysokość kompensacji. Już z tego powodu nie można podzielić zarzutu, jakoby art. 15 był „mniej korzystny” dla potencjalnie uprawnionych (por. punkt I.8 sentencji).

15. Jeżeli zaskarżona przed Trybunałem Konstytucyjnym jest (jak w niniejszej sprawie) ustawa w całości, a przy tym wnioskodawca podnosi zarzuty niezgodności z Konstytucją poszczególnych jej przepisów, to Trybunał w pierwszej kolejności powinien rozpatrzyć właśnie te zarzuty. Takie postępowanie odpowiada wymogom wskazania przez wnioskodawcę przepisów, do których kierowany jest zarzut niekonstytucyjności, oraz wyraźnego określenia wzorców kontroli konstytucyjnej (art. 32 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o TK). Uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną mogłoby w takim wypadku nastąpić jedynie jako konsekwencja zakwestionowania konstytucyjności podstawowych założeń ustawy, wobec których pozostałe przepisy stanowiłyby jedynie konkretyzację, pozostając z nimi w nierozdzielalnym związku treściowym.

Przepisy Konstytucji RP, ustawy o TK oraz Protokołu nr 1 do Konwencji (europejskiej) o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Konstytucja

Art. 1. Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 52. 1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Ustawa o TK

Art. 32. 1. Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny,
- 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,
- 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego,
- 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Protokół nr 1 do Konwencji europejskiej

Art. 1. Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.