



Warszawa, dnia 5 lipca 2002

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

RPO-376474-IV/01/BM

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj.: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147)

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2000 r., nr 46, poz. 543 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa,

- 2) art. 213 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2000 r., nr 46, poz. 543 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 212 tej ustawy do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- 3) art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994 r., nr I, poz. 3),
- 4) art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. nr 90, poz. 405 ze zm.),

z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Zgodnie z treścią art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość pozostawionych nieruchomości.

Zacytowany wyżej przepis art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przyznaje więc prawo do rekompensaty w zamian za mienie

obywateli polskich, którzy w związku z wojną rozpoczętą w 1939 roku pozostawili nieruchomości na byłych kresach wschodnich Rzeczypospolitej (obecne tereny Ukrainy, Białorusi i Litwy), a którzy - na mocy umów międzynarodowych - mieli otrzymać ekwiwalent za pozostawione tam mienie. Odesłanie do umów międzynarodowych, jakie jest zawarte w art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności dotyczy tzw. układów „republikańskich”, tj. układów podpisanych przez PKWN w dniu 9 września 1944 r. z Rządem Ukraińskiej SRR i Białoruskiej SRR oraz w dniu 22 września 1944 r. z Rządem Litewskiej SRR. Repatriacja obywateli polskich z ziem wschodnich, odbywała się bowiem głównie na podstawie tych układów, które zawierały postanowienia pozbawiające ich prawa własności pozostawionego majątku nieruchomego i przyznające im prawo do ekwiwalentu za utracony majątek. O samym prawie do ekwiwalentu za utracone mienie nieruchome była natomiast mowa w art. 3 pkt 6 każdego z układów, który to bezpośrednio nakładał na Państwo Polskie obowiązek jego zapłaty osobom uprawnionym.

Nie ulega zatem żadnej wątpliwości, że określone w art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami prawo do rekompensaty uzależnione zostało od treści wiążących Państwo umów międzynarodowych. Od samego też początku, forma tej rekompensaty polegała na zaliczaniu wartości „mienia zabużańskiego” na poczet opłat za użytkowanie wieczyste gruntu (wcześniej czynsz dzierżawny) lub ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Podobne rozwiązanie prawne, jakie przyjęto obecnie w art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, znajdowało się uprzednio w art. 81 ust. 1 (pierwotnie art. 88 ust. 1) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tj.: Dz. U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm.), art. 17 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r., nr 22, poz. 159) i art. 8 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. nr 31, poz. 132 ze zm.). Poza

wymienionymi wyżej aktami prawnymi, uregulowania dotyczące przedmiotowej rekompensaty zawarte również były w art. 9 dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazaniu przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. nr 71, poz. 389) oraz art. 14 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnego domów jednorodzinnych (Dz. U. nr 49, poz. 326). Tak więc, nie bez przyczyny należy podkreślić jeszcze raz, iż podstawowym uprawnieniem, jakie zawsze w wymienionych wcześniej aktach prawnych, ustawodawca przyznawał „zabużanom” w ramach ekwiwalentu za pozostawione przez nich mienie nieruchome, było i jest prawo zaliczania jego wartości na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste bądź ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. W dalszej bowiem części niniejszego wniosku, zostanie przedstawiony istotny problem natury prawnej, który bezpośrednio wiąże się z realizacją owych uprawnień i świadczy o tym, że w pewnych konkretnych przypadkach naruszona zostaje zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która jest wyrażona w art. 2 Konstytucji RP.

Otóż, o ile w początkowym okresie, zasób nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do zaspokajania roszczeń „zabużan” był dość obszerny, o tyle później, na skutek występowania różnych zdarzeń o charakterze prawnym, dochodziło do jego systematycznego uszczuplenia. Obecnie na tle kierowanych do Rzecznika skarg uzasadnione jest stwierdzenie, że ze względu na bardzo wąski zasób nieruchomości przeznaczonych na zaspokojenie roszczeń, realizacja uprawnień w praktyce następuje w marginalnym wymiarze. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest ogromna ilość listów napływających do Rzecznika od „zabużan”, w których podnoszą oni, iż są w posiadaniu zaświadczeń lub decyzji administracyjnych stwierdzających wartość pozostawionego poza granicami mienia, a mimo tego nie mogą dokonać zaliczenia, ponieważ w razie zgłoszenia roszczeń okazuje się, że

starostowie nie dysponują wolnymi nieruchomościami na ten cel. Na pewno przełomowym momentem, jaki w dużym stopniu przyczynił się do ograniczenia zasobu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, była komunalizacja mienia państwowego, jaką przeprowadzono w 1990 r. i latach następnych w wyniku dokonania się gruntownych zmian gospodarczo - ustrojowych w Polsce. W trakcie tej komunalizacji, poszczególnym nowo utworzonym jednostkom samorządu terytorialnego (głównie gminom) została przekazana znaczna część mienia nieruchomego Skarbu Państwa, gdyż było to konieczne dla umożliwienia tym jednostkom wykonywania powierzonych im ustawowo zadań. Nie kwestionując potrzeby przeprowadzenia samej komunalizacji, należy jednak odnieść się krytycznie do innych działań, które zdaniem Rzecznika wzbudziły u „zabużan” słuszne poczucie braku zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przede wszystkim, chodzi tutaj o wprowadzenie przez ustawodawcę niektórych zapisów ustawowych, w wyniku których osoby uprawnione zostały pozbawione faktycznej możliwości realizacji przysługujących im uprawnień. Inaczej mówiąc, zapisy te spowodowały wyłączenie spod działania art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasobów nieruchomości znajdujących się w zarządzie niektórych państwowych osób prawnych i tym samym spowodowały, iż realizacja tych uprawnień ma obecnie charakter iluzoryczny.

Rozważania w powyższym zakresie trzeba rozpocząć od krótkiej analizy art. 81 ust. 1 nie obowiązującej już ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jak stanowił ten przepis, na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej domów, budynków lub lokali, a także ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, a które z mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo miały otrzymać ekwiwalent za mienie

pozostawione za granicą, zaliczało się wartość mienia nieruchomości pozostawionego za granicą. Przepis ten przewidywał więc, w przeciwieństwie do aktualnego stanu prawnego, możliwość zaliczenia wartości mienia na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. W zdaniu poprzednim użyto sformułowania „w przeciwieństwie”, ponieważ w myśl art. 212 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaliczenie wartości pozostawionych nieruchomości może nastąpić wyłącznie na poczet ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na tej działce budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa. Natomiast zgodnie z art. 213 tej ustawy, przepisów art. 204-212 nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej. Wskazując na ograniczenie zawarte we wskazanych poprzednio przepisach, nie można także nie wziąć pod uwagę innej ustawowej regulacji o bardzo podobnym charakterze. A mianowicie, chodzi o przepis art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994 r., nr 1, poz. 3), w świetle którego do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności osobom, które na podstawie art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości złożyły wnioski o zaliczenie wartości mienia nieruchomości pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Tak więc art. 17 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadził zasadę wyłączającą możliwość zaliczenia wartości mienia „zabużańskiego” na poczet ceny sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którą to następnie powtarza art. 213

ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na marginesie należy nadmienić, że wyłom od tej zasady wprowadziła ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa, przejętych od Wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. nr 79, poz. 363 ze z.), która w art. 16 wyłączając stosowanie art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r., do nieruchomości przejętych zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, przewidziała równocześnie możliwość zaliczenia wartości mienia pozostawionego za granicą na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego lub ceny sprzedaży (por. wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., sygn. akt I SA 1919/97, LEX nr 44524).

Poza tymi dwoma ograniczeniami, ustawodawca wprowadził ostatnio jeszcze dodatkowe ograniczenie, dotyczące mienia znajdującego się we władaniu Agencji Mienia Wojskowego. Zgodnie bowiem z treścią art. 31 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, przepisów art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się do mienia, o którym mowa w art. 1 pkt 1 ustawy. Brzmienie tego przepisu zostało ustalone w drodze jego zmiany dokonanej przez art. 21 pkt 17 lit. b) ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 154, poz. 1 800). Przepis art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. jest zatem kolejnym przykładem na to, że ustawodawca świadomie postanowił wprowadzić następne wyraźne ograniczenie, w zakresie prawnej możliwości realizacji uprawnień, przysługujących „zabużanom” w ramach ekwiwalentu.

Na początku stycznia 2002 r. Rzecznik wystąpił z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów wskazując na praktyczną niemożliwość realizacji roszczeń „zabużan”. We wniosku tym Rzecznik zasygnalizował Premierowi, że w jego ocenie zachodzi pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych, których przedmiotem będzie nowelizacja właściwych ustaw w celu powiększenia zasobu nieruchomości przeznaczonych do

zaspokajania roszczeń „zabużan”. Jak to podkreślił, tylko tym sposobem mogłoby dojść do rzeczywistego rozszerzenia zasobu nieruchomości przeznaczonych na zaspokojenie omawianych roszczeń, W szczególności wskazał również, iż owa nowelizacja powinna objąć te ustawy, które regulują zasady dysponowania mieniem przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencję Mienia Wojskowego oraz, że powinna ona m. in. polegać na usunięciu z systemu prawnego tych przepisów, które wyłączają stosowanie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W odpowiedzi na powyższe wystąpienie, Rzecznik otrzymał do wiadomości pismo Ministra Skarbu Państwa z dnia 25 kwietnia 2002 r., z którego treści wynika, że inicjatywa w przedmiocie rozszerzenia zakresu działania art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy do kompetencji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Ponadto, w piśmie tym została także zawarta informacja, iż w zakresie podmiotowym i przedmiotowym projektowana ustawa reprivatyzacyjna nie przewiduje rozwiązania problemu realizacji roszczeń „zabużańskich”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik chciałby zauważyć, że w myśl art. 2 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, która jest ujęta *expressis verbis* w art. 2 Konstytucji RP, wypływa inna, bardzo istotna z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich zasada, a mianowicie zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W literaturze przedmiotu uważa się, że zasada zaufania obywateli do państwa równoznaczna jest zasadzie lojalności państwa wobec obywatela (tak J, Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s.47). Zgodnie też z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, cyt.: „ (...) Zasada zaufania obywateli do państwa, która leży u podstaw wielu postanowień Konstytucji i regulowanych nimi instytucji ustroju, jest - podobnie jak zasada praworządności materialnej — zasadą

prawnokonstytucyjną, która rodzi określone obowiązki w sferze działalności państwa. W dziedzinie prawodawczej działalności państwa stwarza ona w szczególności obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli tego nie wymaga ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli, i wreszcie obowiązek nienadawania przepisom prawnym mocy wstecznej. (...) Nie należy także stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służącym ich realizacji" (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88).

Nie pozostawia zatem cienia wątpliwości fakt, iż zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nakłada na państwo obowiązek stanowienia takich przepisów, które zapewniają skuteczną i sprawną realizację praw, jakie w konkretnych przypadkach przysługują obywatelom. Najogólniej też mówiąc, owa zasada wymaga, aby państwo w stosunku do obywatela zachowało pewne reguły uczciwości. Jeśli zaś chodzi o realizację uprawnień określonych w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to nie można powiedzieć, iż działalność prawodawcza państwa w tym zakresie uwzględnia wymogi, jakie niesie za sobą zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wręcz przeciwnie, zawarcie ograniczeń w art. 212 ust. 1 i art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 31 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego i art. 17 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw dobitnie świadczy o tym, że państwo nie respektuje omawianej w niniejszym wniosku zasady. Ograniczenia te bowiem, w sposób jaskrawy i oczywisty wpływają negatywnie na sytuację prawną „zabużan”. Poprzez wprowadzenie wyłączeń w stosowaniu art. 212 ustawy o gospodarce

nieruchomościami w stosunku do zasobów nieruchomości, jakimi dysponują Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencja Mienia Wojskowego, mamy do czynienia z prawnym zjawiskiem, polegającym na faktycznym pozbawieniu „zabużan” szansy, czy nadziei na nabycie prawa własności określonych nieruchomości. Wydaje się także, że ta grupa społeczna powinna być również otoczona szczególną ochroną prawnokonstytucyjną z uwagi na to, iż prawdopodobnie, projektowana ustawa reprivatyzacyjna — odmiennie niż jej poprzedniczka - nie obejmie swoim zakresem działania osób, które pozostawiły mienie nieruchome w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Jest to też dodatkowy argument przemawiający za tym, że stworzone przez państwo warunki do realizacji przysługujących „zabużanom” uprawnień są dla nich niekorzystne. Niewątpliwie w tym kontekście za godzącą w omawianą konstytucyjną zasadę należy uznać sytuację, w której państwo przez 50 lat nie wywiązuje się z przyjętych na siebie zobowiązań. Jest przy tym znamienne, że sytuacja prawna „zabużan” uległa istotnemu pogorszeniu w latach pięćdziesiątych, a więc w okresie wzmożonej prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Zasadne wydaje się stwierdzenie, iż w owym procesie prywatyzacji powinny zostać przede wszystkim uwzględnione zobowiązania państwa wobec własnych obywateli, w tym zobowiązania wobec „zabużan”. Tak się jednak nie stało, wręcz przeciwnie, w efekcie kolejnych inicjatyw ustawodawczych ukształtował się stan prawny, w którym roszczenia „zabużan” nie mogą być zrealizowane z uwagi na formalno-prawny, a nie faktyczny brak składników majątkowych, które mogłyby służyć zaspokojeniu owych roszczeń.

Reasumując, wprowadzanie przez ustawodawcę kolejnych następujących po sobie ograniczeń stopniowo zamykało „zabużanom” drogę w zaliczaniu przez nich w ramach ekwiwalentu wartości pozostawionego mienia nieruchomego. Jak też o tym wspomniano, ze względu na duży deficyt nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa realizacja uprawnień przysługujących „zabużanom” jest praktycznie niemożliwa. W dużej mierze, do powstania takiej sytuacji przyczyniła się działalność

prawodawcza państwa, polegająca na ograniczaniu zasięgu działania art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Poza tym, efekt tej działalności burzy zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która zdaniem Rzecznika ma szczególne, by nie rzec wyjątkowe znaczenie dla ochrony praw i wolności obywatelskich. Państwo powinno bowiem szanować prawa majątkowe „zabużan”, ponieważ tylko tym sposobem może ustrzec się od naruszenia owej zasady.

II. W ocenie Rzecznika nie jest to jedyne naruszenie zasad konstytucyjnych. Idąc dalej stwierdzić bowiem należy, że uprawnienie określone w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest prawem o charakterze majątkowym, mającym też postać wierzytelności (por. uchwała SN z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. akt III CZP 77/94, OSN 1994/12/239, uchwała SN z dnia 27 marca 2001 r., sygn. akt III CZP 3/01, OSNC 2001/11/159 oraz wyrok NSA z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt I SA 3228/01, niepublikowany). Skoro więc, przedmiotowe uprawnienie ma charakter majątkowy, co wydaje się być niekwestionowane, to bezwzględnie podlega ono konstytucyjnej ochronie przewidzianej w art. 64 Konstytucji RP. W świetle ust. 1 i 2 tego artykułu, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Na treść zasady zawartej w art. 64 Konstytucji RP, a zwłaszcza na obowiązki ustawodawcy w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w wyroku z dnia 13 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 36/98, OTK 1999/3/40). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż cyt.: „(...) Podstawową treścią art. 64 ust. 1 jest wyrażenie prawa „każdego” do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, w tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1. Art. 64 ust. 2 formułuje zasadę, że powyższe prawa „podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”, a art. 64 ust. 3 określa przesłanki i granice

ograniczenia prawa własności. Nie wdając się w tym miejscu w rozważania, czy pojęciu „własności” z art. 64 ust. 3 należy przypisywać wąskie czy szerokie znaczenie, należy zauważyć, że — w odniesieniu do „innych praw majątkowych” — zasada ich prawnej ochrony wynika także z art. 64 ust. 2. Przepis ten nie tylko bowiem nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (por. też inny wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99, OTK 2000/6/188). Gdy weźmie się zatem pod uwagę pogląd, jaki Trybunał Konstytucyjny wyraził w wyżej zacytowanym orzeczeniu, należy dojść do oczywistego wniosku, że także prawo do zaliczania wartości „mienia zabużańskiego” w sposób określony w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jako prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, jest objęte ochroną przewidzianą w tym przepisie. Natomiast, kiedy spojrzeć się na sytuację prawną „zabużan”, *prima facie* widoczne jest, że w stosunku do nich ustawodawca nie dochował ciężącego na nim negatywnego obowiązku, powstrzymania się od stanowienia przepisów prawa, które ograniczałyby ochronę praw przysługujących tej grupie obywateli. Poprzez bowiem uchwalanie kolejnych przepisów wyłączających stosowanie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca poddawał zawarte w nim prawo do rekompensaty nowym ograniczeniom, bo systematycznie zawężał zasób nieruchomości przeznaczonych do zaspokajania roszczeń „zabużan”. Tym samym, zamiast wpływać na poprawę ochrony praw majątkowych, ustawodawca ją pogorszył (ograniczył), gdyż swoją dotychczasową działalnością prawodawczą doprowadził do praktycznej niemożliwości realizacji uprawnień przysługujących w ramach ekwiwalentu za „mienie zabużańskie”.

W omawianym zakresie na ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony praw majątkowych składa się w istocie suma kwestionowanych wyłączeń możliwości zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Stąd też niezbędne jest określenie granic, po przekroczeniu których owa suma wyłączeń może być uznana za godzącą w konstytucyjne standardy ochrony praw majątkowych. Samo ograniczenie określonego prawa majątkowego nie dyskwalifikuje bowiem jeszcze danej regulacji prawnej. Ustawodawca może ingerować w prawa i wolności obywatelskie, ingerencja taka nie może jedynie być nadmierna.

Oceniając wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia w zakresie możliwości realizacji przez „zabużan” roszczeń wobec Skarbu Państwa należy przede wszystkim odwołać się do faktów. Od lat zaś okolicznością powszechnie znaną i przez nikogo niekwestionowaną jest to, że ten krąg wierzycieli Skarbu Państwa nie posiada praktycznej możliwości zrealizowania swoich roszczeń, pomimo że potencjalnie istnieje, często niewykorzystany majątek Skarbu Państwa, który mógłby zostać przeznaczony na ten cel. A zatem niekwestionowane prawa majątkowe tej grupy obywateli uznane przez ustawodawcę zarówno obecnie (art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami) jak i w przeszłości poprzez kolejne działania ustawodawcze zostały wydrażone z rzeczywistej treści i w chwili obecnej przekształciły się w pozór prawa. Formalnie prawo majątkowe do ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą powstałe na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie w dalszym ciągu bowiem istnieje, ale jego realizacja jest praktycznie niemożliwa. Owe praktyczne konsekwencje wprowadzonych wyłączeń należy mieć na uwadze przystępując do oceny konstytucyjności ingerencji ustawodawcy w sferę praw majątkowych przysługujących „zabużanom”.

Konstytucyjna reguła ograniczenia wolności i praw obywatelskich została zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącym, że ograniczenia w zakresie korzystania z 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. Normy zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP określają rzeczywisty zakres wolności i praw obywatelskich, bowiem o istocie treści wolności lub prawa decyduje jej prawnie dopuszczalne ograniczenie.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Do tych przesłanek należą: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Owe przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnego prawa ochrony praw majątkowych nie zostały spełnione w omawianym zakresie. Co prawda ograniczenie w realizacji roszczeń przysługujących „zabużanom” nastąpiło w formie ustawowej, co koresponduje z art. 216 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącym, iż zbywanie nieruchomości przez Skarb Państwa oraz inne państwowe osoby prawne następuje za zasadach i w trybie określonym w ustawie. Jednakże nie istniała konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia. Wręcz przeciwnie, realizując konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, państwo powinno być zainteresowane tym, aby w możliwie nieodległym terminie wywiązać się ze swoich kilkudziesięcioletnich zobowiązań wobec przesiedlonych obywateli. Przyjęte rozwiązania ustawowe polegające na wyłączeniu kolejnych składników majątku nieruchomego państwa z możliwości ich nabywania przez „zabużan” z pewnością nie służy temu celowi. Nie istnieje też żaden uchwytny związek pomiędzy wprowadzonymi wyłączeniami a bezpieczeństwem państwa, porządkiem

publicznym, ochroną zdrowia, moralności publicznej oraz wolnościami i prawami innych osób.

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

Powyższe uwagi uzasadniają wniosek, że kwestionowane przepisy są również niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wobec tego, wnoszę jak na wstępie.

Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk