



Warszawa, 30 stycznia 2003 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-376474-IV/01/BB-GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan

Leszek Miller

Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Docierają do mnie niepokojące informacje dotyczące konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie „zabużan” (sygn. K 33/02) - otóż mylnie interpretując skutki prawne orzeczenia, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencja Mienia Wojskowego wstrzymały organizowanie przetargów na sprzedaż nieruchomości. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa na swoich stronach internetowych (www.awrsp.eov.pl) zamieściła informację, iż „w następstwie orzeczenia Trybunału niezbędne jest dokonanie nowelizacji przepisów o gospodarce nieruchomościami. Samo orzeczenie bowiem nie stwarza nowego stanu prawnego i nie może stanowić podstawy zaliczania wartości pozostawionego mienia poza granicami kraju na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Należy zatem określić zasady oraz warunki i tryb postępowania w tym zakresie. (...) W przedstawionej sytuacji Agencja odstępuje od organizowania przetargów na sprzedaż nieruchomości Zasobu, z wyjątkiem niewielkich obszarowo nieruchomości rolnych.” Agencja Mienia Wojskowego w zamieszczonym na stronie internetowej komunikacie (www.amw.com.pl) informuje, że „realizacja orzeczenia Trybunału wymaga (...) dokonania nowelizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawy z dnia

30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami Mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, a także ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006.

Ponadto niezbędne jest dokonanie zmiany przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych w zakresie dotyczącym przychodów uzyskiwanych przez Agencję z tytułu zaspokojenia roszczeń zabużańskich.

W przedstawionej sytuacji Agencja Mienia Wojskowego będzie mogła przystąpić do organizowania przetargów na sprzedaż nieruchomości po wprowadzeniu stosownych zmian w obowiązujących przepisach."

Otóż na wstępie należy podkreślić, iż wbrew twierdzeniom podawanym przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stworzyło nowy stan prawny i stanowi podstawę zaliczania wartości mienia pozostawionego poza granicami kraju na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

Należy przypomnieć, iż w omawianym wyroku Trybunał uznał iż:

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

- 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 zmian.) jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W świetle art. 190 Konstytucji RP przepisy te utraciły moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw - lecz jedynie w zakresie, w jakim Trybunał uznał je za sprzeczne z przytoczonymi wzorcami konstytucyjnymi. Oznacza to, że wyrok Trybunału skutkował eliminacją ograniczeń zawartych w kwestionowanych przepisach - tym samym obecnie zabużanie mogą zaliczać wartość pozostawionego mierna na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz nieruchomości Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej.

Jeśli chodzi o konstrukcję orzeczenia Trybunału - należy podkreślić, iż większość orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ma bardziej rozbudowaną formułę niż proste stwierdzenie, że dana jednostka redakcyjna tekstu prawnego jest zgodna albo niezgodna z danym wzorcem konstytucyjnym. W doktrynie wyróżnia się więc kategorię orzeczeń złożonych (por. Z. Czeszejko - Sochacki, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 12). Wśród orzeczeń złożonych można wyróżnić m.in. orzeczenia stwierdzające niekonstytucyjność przepisu w zakresie określonym ekstensywnie (przedmiotowo lub podmiotowo) lub intensywnie (np. przez uwzględnienie zasady proporcjonalności).

Orzeczenie Trybunału w sprawie K 33/02 należy właśnie do grupy orzeczeń stwierdzających niekonstytucyjność przepisu w zakresie określonym ekstensywnie. Oznacza to, że od dnia ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw kwestionowane przepisy utraciły moc obowiązującą w zakresie, w jakim przewidują wyłączenia przedmiotowe i podmiotowe (co do podmiotów zarządzających mieniem) nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Takich skutków prawnych wyroku Trybunału nie przyjmują jednak do wiadomości podmioty, w gestii których pozostają przedmiotowe nieruchomości, i które to podmioty odpowiedzialne są za organizowanie przetargów na sprzedaż tychże nieruchomości.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał stwierdził, iż „regulacja zawarta w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozwalająca na zaliczenie wartości mienia pozostawionego poza granicami RP na poczet ceny nieruchomości albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest sprzeczna ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi w tym tylko zakresie, w jakim wyłącza ona możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Przepis ten zachowuje zatem moc obowiązującą w pozostałym zakresie, w którym określona jest podstawa istnienia samego mechanizmu prawa zaliczania (...). Eliminacja z systemu prawnego ograniczeń wprowadzonych w art. 212, art. 213 ustawy i w pozostałych przepisach szczególnych stwarza możliwość, iż zachowany mechanizm zaliczania stanie się rzeczywistym, a nie tylko, jak dotychczas, pozornym instrumentem kompensacji”.

Należy więc uznać, iż działania podejmowane obecnie przez Agencję Mienia Wojskowego i Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (wstrzymanie organizowania przetargów) nie znajdują uzasadnienia w istniejącym stanie prawnym, obowiązującym po ogłoszeniu wyroku w sprawie K 33/02.

Nie zmienia tej sytuacji fakt, iż szczegółowe akty wykonawcze dotyczące trybu organizowania przetargów - a dokładnie Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawek szacunkowych gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę (Dz. U. nr 90, poz. 1013), dotyczące gospodarki nieruchomościami z Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa - nie zawierają przepisów szczególnych dotyczących sytuacji prawnej zabużan. W wymienionym rozporządzeniu brak jest regulacji zwalniającej zabużan z obowiązku wnoszenia wadium przetargowego, analogicznej do przewidzianej w § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz.U. nr 9, poz. 30 ze zmian). Jednak pragnę zaznaczyć, iż już obecnie zabużanie mogliby uczestniczyć w przetargach na sprzedaż nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa - na zasadach ogólnych, tzn. wnosząc wadium, ewentu-

alnie zwracane w przypadku wygrania przetargu i zaliczenia wartości mienia pozostawionego na poczet całości ceny nabycia nieruchomości.

W mojej opinii *de lege ferenda* pozycja prawna zabużan uczestniczących w przetargach organizowanych przez różne podmioty - w zakresie obowiązku wpłacania wadium - powinna być zrównana. Jednak jeszcze raz podkreślam, iż przetargi mogą być przez Agencję organizowane również w obecnym stanie prawnym.

Analogiczny problem nie występuje natomiast w przypadku nieruchomości określonych w art. 1 ust 1 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 zmian.). W myśl art. 25 ust. 2 ustawy, przetargi dotyczące m. in. sprzedaży albo oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości przeprowadza się na zasadach i warunkach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Do organizacji przetargu znajduje zatem zastosowanie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, w tym przywołany wyżej § 5 dotyczący zwolnienia z wadium.

Na przeszkodzie realizacji uprawnień zabużan nie stoją również - wbrew twierdzeniom Agencji Mienia Wojskowego - przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 z zm; dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych). Faktem jest, że ustawa ta nie przewiduje podmiotowego zwolnienia Agencji Mienia Wojskowego od podatku dochodowego. Konsekwencją tego jest sytuacja, w której powstają wątpliwości co do rozliczenia transakcji przeprowadzanej z udziałem zabużan z punktu widzenia podatku dochodowego (czy wartość zaliczonego mienia zabużan jest przychodem po stronie Agencji). Z całą mocą podkreślić jednak należy, że komplikacje natury podatkowej nie mogą stanowić przeszkody do realizacji słusznych, potwierdzonych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, praw zabużan. Obowiązujący system prawny przewiduje bowiem instytucje służące interpretacji zagadnień podatkowych budzących wątpliwości (por. w szczególności art. 14 - 14c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm; dalej: Ordynacja podatkowa). Podnieść również należy, iż w przypadku uznania, że obowiązujące przepisy podatkowe w sposób nadmierny obciążają Agencję Mienia Wojskowego z tytułu transakcji dokonywanych z udziałem zabużan, to przed

ewentualną zmianą ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych skorzystać można z kompetencji przewidzianej dla Ministra Finansów w art. 22 § 1 Ordynacji podatkowej. Stosownie do tego przepisu, Minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym lub ważnym interesem podatników:

1. zaniechać w całości lub w części poboru podatków, określając rodzaj podatku, okres, w którym następuje zaniechanie, i grupy podatników, których dotyczy zaniechanie;
2. zwolnić niektóre grupy płatników z obowiązku pobierania podatków lub zaliczek na podatki oraz określić termin wpłacenia podatku i wynikające z tego zwolnienia obowiązki informacyjne podatników, chyba że podatnik jest obowiązany do dokonania rocznego lub innego okresowego rozliczenia tego podatku.

W przypadku realizacji praw zabużan spełnienie przesłanki uzasadnionego interesu publicznego, zwłaszcza w świetle możliwych rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie może budzić wątpliwości.

Ponadto chciałbym zwrócić uwagę Pana Premiera na trudną do zrozumienia i zaakceptowania zmianę dokonaną ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2055; dalej: ustawa nowelizująca).

Stosownie do art. 8 pkt 2 ustawy nowelizującej, do art. 15 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368, ze zm.) dodano ust. 3, na mocy którego, do mienia, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, nie stosuje się art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

Mienie, o którym mowa w 14 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, to stanowiące własność Skarbu Państwa grunty, budynki i lokale mieszkalne:

- 1) wykorzystywane na zakwaterowanie stałe i tymczasowe żołnierzy zawodowych,
- 2) zajęte pod urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej i społecznej związane z nieruchomościami, o których mowa w pkt 1;

- 3) uznane za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są lub mogą być przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe,

w stosunku do których Skarb Państwa powierzył Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz.

Pomimo więc zawiśnięcia przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawy sygn. akt K 33/02 oraz licznych skarg zabużan kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ustawodawca zdecydował o kolejnym wyłączeniu uprawnień zabużan co do określonych składników mierna Skarbu Państwa.

Mając na uwadze to, że istota ograniczeń przewidzianych w art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest taka sama jak w przypadku przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny, oczywistym jest, że przepis ten jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o pilne podjęcie stosownych działań zmierzających do zapewnienia realnej możliwości realizacji uprawnień zabużan. Podkreślić przy tym należy, że sprawa jest nie cierpiącą zwłoki nie tylko z powodu - niedopuszczalnego w demokratycznym państwie prawnym - uniemożliwienia realizacji słusznych praw obywateli, ale również ze względu na międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej. Do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu wpłynęło już kilkaset skarg obywateli polskich - zabużan. Nie budzi bowiem wątpliwości, że postawa zajmowana przez wymienione wyżej Agencje i bezczynność Państwa w tej sprawie, czyni wysoce prawdopodobnym niekorzystne dla Polski rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału.

Zważywszy na możliwość zasądzenia przez Trybunał odszkodowania i zwrotu wysokich kosztów na rzecz skarżących (powołują się oni na naruszenie określonych praw majątkowych), konsekwencje ewentualnego orzeczenia Trybunału dla finansów publicznych będą katastrofalne.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll