



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 14 lutego 2017 r.

Pozycja 29

POSTANOWIENIE z dnia 25 kwietnia 2016 r. Sygn. akt Ts 73/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej H.G.T. i J.M.A.T. w sprawie zgodności:

art. 3 ust. 2 i art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1090) z art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2; art. 32 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2; art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64; art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej H.G.T.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 lutego 2015 r. (data nadania) H.G.T. i J.M.A.T. (dalej: skarżący) wystąpili o zbadanie zgodności art. 3 ust. 2 i art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2014.1090; dalej: ustawa o realizacji prawa do rekompensaty) w zakresie, w jakim „ograniczają możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP – posiadających obywatelstwo polskie i nie pozwalają na uzyskanie prawa do rekompensaty przez innych spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP nieposiadających obywatelstwa polskiego”, z art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2; art. 32 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2; art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64; oraz z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją z lutego 2010 r. Wojewoda potwierdził prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości w L. przy ulicy A., województwo l., obecna Ukraina A.S., T.J.S., H.G.T., B.M.T., A.R.T. oraz odmówił potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w L., przy ul. A. w odniesieniu do udziału spadkowego wynoszącego 1/8 części przysługującego J.M.A.T., jako

spadkobiercy J.M.T. Organ uznał, że oświadczenie z 5 marca 2007 r. o wskazaniu osoby uprawnionej złożone przez H.G.T. działającego w imieniu J.M.A.T., w którym wskazał, iż „prawo do rekompensaty w części dotyczącej mojego mocodawcy w prawach spadkowych po J.M.T., obejmujących udział w nieruchomości położonej w L. przy ul. A. (...) przysługuje bratu mocodawcy – H.G.T. (...)”, nie ma mocy prawnej i nie wywołuje skutków prawnych, ponieważ oświadczenie o wskazaniu osoby uprawnionej strona może złożyć tylko osobiście, a ponadto J.M.A.T. – jako nieposiadający obywatelstwa polskiego – nie spełniał zasadniczej przesłanki warunkującej uzyskanie prawa do rekompensaty.

Minister Skarbu Państwa, po rozpatrzeniu odwołania J.M.A.T. i H.G.T., utrzymał w mocy decyzję Wojewody (decyzja z września 2010 r.). Potwierdził, że wskazanie dokonane pismem z 5 marca 2007 r. przez H.G.T. – występującego jako pełnomocnik J.M.A.T., w którym H.G.T. wskazał siebie jako osobę uprawnioną do rekompensaty – nie może wywoływać skutków prawnych w postaci zwiększenia należnej H.G.T. rekompensaty o udział przypadający J.M.A.T., jako spadkobiercy współwłaściciela mienia zabużańskiego. Z art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty wynika bowiem, że w przypadku ubiegania się o rekompensatę przez spadkobiercę właściciela nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem przyznania tego prawa jest posiadanie przez tegoż spadkobiercę polskiego obywatelstwa. J.M.A.T. jest zaś obywatelem f. i nigdy nie zamieszkiwał w Polsce. Ponadto, Minister Skarbu Państwa podkreślił:

„abstrahując (...) od rozpatrywania możliwości dokonania wskazania osoby uprawnionej za pośrednictwem pełnomocnika (...), zdaniem organu odwoławczego, nie jest dopuszczalne uznanie skuteczności takiego wskazania w sytuacji, gdy osoba wskazująca (będąca jednocześnie mocodawcą) jest spadkobiercą, ale nie posiada obywatelstwa polskiego. Dopuszczalność takiego działania oznaczałaby zgodę na obejście art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 2 [ustawy o prawie do rekompensaty] i byłaby sprzeczna z zasadą *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, zgodnie z którą nikt nie może przenieść na drugą osobę więcej praw, aniżeli sam posiada. Jeżeli bowiem spadkobierca, który nie posiada obywatelstwa polskiego nie może uzyskać potwierdzenia prawa do rekompensaty na swoją rzecz, to tym bardziej – nie posiadając tego prawa – nie może go przekazać innej osobie”.

Na marginesie, organ zaznaczył, że o ile w ogóle dopuszczalne jest dokonanie wskazania przez pełnomocnika, to w przedmiotowej sprawie H.G.T. nie posiadał umocowania w tym względzie. Pełnomocnictwo udzielone H.G.T. przez J.M.A.T. nie było bowiem podstawą do dokonania skutecznego wskazania. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Minister Skarbu Państwa utrzymał w mocy decyzję Wojewody.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA w W.) w wyroku z czerwca 2011 r. stwierdził nieważność powyższej decyzji Ministra Skarbu Państwa w części, w jakiej utrzymała ona w mocy decyzję Wojewody z lutego 2010 r. w pkt 1-4 (pkt 1); stwierdził, że zaskarżona decyzja w części określonej w pkt 1 nie podlega wykonaniu (pkt 2); w pozostałej części skargę oddalił (pkt 3) oraz zasądził od Ministra Skarbu Państwa na rzecz skarżących H.G.T. oraz J.M.A.T. solidarnie kwotę 240 zł tytułem zwrotu połowy kosztów postępowania sądowego (pkt 4). WSA w W. przypomniał, że pkt 1-4 decyzji Wojewody zawierały rozstrzygnięcie co do tego, komu zostaje potwierdzone prawo do rekompensaty i w jakiej wysokości. Natomiast w pkt 5 organ odmówił potwierdzenia prawa do rekompensaty w odniesieniu do udziału spadkowego wynoszącego 1/8 części a przysługującego J.M.A.T. Odwołanie – jak zaznaczył sąd – zostało wniesione tylko od pkt 5, oznacza to, że w pozostałej części, w której potwierdzono prawo do rekompensaty, decyzja organu pierwszej instancji stała się ostateczna. Organ odwoławczy uprawniony był zatem tylko do ponownego rozpatrzenia decyzji w zaskarżonej odwołaniem części i wydania rozstrzygnięcia

tylko co do tej części decyzji. Natomiast, jak wynika zarówno z komparacji, jak i uzasadnienia decyzji organu odwoławczego, organ ten rozstrzygnął o całości decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji. Tak więc decyzja Ministra Skarbu Państwa, „w części, w jakiej rozstrzyga o decyzji organu [pierwszej] instancji w zakresie, w jakim stała się ona ostateczna, zapadła z rażącym naruszeniem art. 16 § 1 i art. 138 § 1 pkt 1 [ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; Dz.U.2016.23; dalej: kpa]”, co stanowi przesłankę stwierdzenia jej nieważności zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

WSA w W. za nieuzasadnioną uznał skargę skarżących w części, w której kwestionuje decyzje organów obu instancji odmawiające potwierdzenia prawa do rekompensaty w odniesieniu do udziału przysługującego skarżącemu J.M.A.T. Podkreślił, że skarżący ten jako obywatel F. i osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego, nie nabył prawa do rekompensaty, a zatem nie mógł zadysponować nim przez wskazanie swojego brata jako współspadkobiercy, przy czym sąd zaznaczył, że H.G.T. otrzymał potwierdzenie prawa do rekompensaty w wysokości przysługującego mu udziału spadkowego. Decyzje obu organów w tej części WSA w W. ocenił więc jako zgodne z prawem. Za zbędne uznał zaś dokonywanie oceny, czy forma wskazania przez J.M.A.T. jako uprawnionego H.G.T. była zgodna z prawem i czy załączone pełnomocnictwo uprawniało do złożenia oświadczenia woli, które może być uznane za wskazanie z art. 3 ust. 2 zdanie drugie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.

W wyroku z listopada 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną skarżących. W piśmie z 18 stycznia 2012 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystąpiła z wnioskiem o dopuszczenie jej – jako organizacji społecznej – do udziału w postępowaniu przed NSA i złożyła w sprawie opinię jako *amicus curiae*, w której wyraziła pogląd, że z literalnego i gramatycznego brzmienia art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty wynika, iż uprawnieni do rekompensaty są spadkobiercy posiadający obywatelstwo polskie, natomiast wskazania mogą dokonać wszyscy spadkobiercy. Ponadto stwierdziła, że o ile wymóg obywatelstwa wobec samych właścicieli jest zrozumiałe i nie powinien budzić większych wątpliwości, o tyle rozszerzenie go na spadkobierców uznać należy za nieuzasadnioną dyskryminację w zakresie prawa do dziedziczenia.

Na rozprawie w kwietniu 2013 r. NSA, uznawszy, że regulacja prawna pozbawiająca nieposiadających obywatelstwa polskiego spadkobierców Zabuzan prawa otrzymania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, budzi wątpliwość pod względem zachowania zasady proporcjonalności, a tym samym może naruszać zasadę zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, postanowił – na zasadzie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz.UE.2012.C.326.1) – wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, mającego udzielić odpowiedzi na pytanie: Czy wykładnia art. 18 ww. Traktatu, ustanawiającego zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zakazuje wyłączenia – przez art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty – z grona osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty, nieposiadającego obywatelstwa polskiego spadkobiercę właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego? Postanowieniem z 19 czerwca 2014 r., wydanym w sprawie C-370/13, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że jest niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

NSA, rozpatrując skargę kasacyjną skarżących, podkreślił, że analizowana sprawa dotyczy dwóch kwestii: potwierdzenia prawa do rekompensaty tylko w stosunku do spadkobierców byłych właścicieli pozostawionych majątków, którzy posiadają obywatelstwo polskie i kręgu osób uprawnionych do dokonania tzw. wskazania, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty. Zdaniem NSA prawo do rekompensaty zabużańskiej, jako prawo publicznoprawne, nie wchodzi w skład spadku. Wprawdzie

wynikający z dziedziczenia tytuł prawny spadkobiercy właściciela nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej jest konieczny do ubiegania się o potwierdzenie prawa do rekompensaty, ale to nie fakt spadkobrania jest źródłem tego uprawnienia. Prawo to powstaje z mocy przepisów ustawy o realizacji prawa do rekompensaty. W przekonaniu NSA ograniczenie uprawnień zabużańskich do osób legitymujących się obywatelstwem polskim jest konsekwencją charakteru tych uprawnień i uwarunkowań historycznych, w których powstały. NSA nie podzielił również przedstawionych w skardze kasacyjnej zarzutów skarżących dotyczących instytucji wskazania.

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucili niekonstytucyjność art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty w zakresie, w jakim uzależniają uzyskanie prawa do rekompensaty przez spadkobierców właścicieli nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej od posiadania przez nich obywatelstwa polskiego.

Zgodnie z art. 3 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty „[w] przypadku gdy nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej były przedmiotem współwłasności, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim współwłaścicielom, spełniającym wymogi określone w art. 2, albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych współwłaścicieli. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej (ust. 1). W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej (ust. 2). Artykuł 2 tej ustawy, określa zaś wymogi, które musi łącznie spełniać właściciel nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, aby przysługiwało mu prawo do rekompensaty. Jednym z tych wymogów jest posiadanie obywatelstwa polskiego (pkt 2 art. 2).

W przekonaniu skarżących zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zróżnicowanie sytuacji prawnej spadkobierców właścicieli mienia zabużańskiego i uzależnienie możliwości uzyskania przez nich rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w zależności od tego, czy posiadają oni obywatelstwo polskie, zmienia zasady dziedziczenia określone w kodeksie cywilnym, naruszając tym samym prawo do równej ochrony prawnej. Regulacja ta ingeruje bowiem w wolność testowania, a także w ustawową możliwość posiadania przymiotu spadkobiercy przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Tymczasem z art. 21 i art. 64 Konstytucji wynika pozytywny nakaz stanowienia takiego prawa, które pozostawać będzie w zgodzie z ustawowymi zasadami dziedziczenia. Skarżący podkreślili, że przepisy prawa spadkowego zawarte w Kodeksie cywilnym „jak najbardziej dopuszczają możliwość dziedziczenia osób nieposiadających obywatelstwa polskiego – w związku z czym wyłączenie tych osób legitymujących się prawomocnym postanowieniem spadkowym z kręgu osób uprawnionych do uzyskania prawa do rekompensaty w oparciu o ustawę [o realizacji prawa do rekompensaty] uznać należy za rażąco sprzeczne z Konstytucją RP”. Sytuacja taka miała miejsce w sprawie skarżących. Mimo iż w świetle prawa cywilnego J.M.A.T. jest spadkobiercą, to – na gruncie zakwestionowanej regulacji – został pozbawiony zdolności dziedziczenia, nie ma bowiem „możliwości nabycia prawa do rekompensaty po śmierci spadkodawcy [właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej], ani wskazania innego spadkobiercy posia-

dającego obywatelstwo polskie, jako uprawnionego do rekompensaty za jego udział spadkowy”. Zakwestionowane unormowanie prowadzi – w przekonaniu skarżących – *de facto* do wyłączenia spadkobierców Zabuzan bez przyznania im sprawiedliwego odszkodowania.

Skarżący zaznaczyli przy tym, że wbrew stanowisku NSA, prawo do rekompensaty wchodzi w skład spadku, co wynika m.in. z innych regulacji prawnych (art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn; Dz.U.2016.205). Także w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że prawo to jest prawem o charakterze publicznoprawnym i korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw majątkowych przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Zdaniem skarżących art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty narusza także art. 32 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim prowadzi do nieuzasadnionej nierówności podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą – „byciem spadkobiercą”, zawężając pojęcie spadkobiercy na gruncie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty jedynie do osoby posiadającej obywatelstwo polskie. Zakwestionowana regulacja, wprowadzając tę dodatkową przesłankę, wyklucza z kręgu osób uprawnionych do wskazanego świadczenia spadkobierców nieposiadających obywatelstwa polskiego również w przypadku, gdy nie ubiegają się o przyznanie rekompensaty, a dokonują wskazania innych spadkobierców. Tymczasem – według skarżących – ustawodawca nie może tworzyć przepisów wyjątkowych, naruszających zasady równej ochrony prawa.

Skarżący zarzucili także niezgodność art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji. W ich ocenie nie istnieje racjonalna proporcjonalność „między celem w postaci rekompensowania utraty nieruchomości (...) położonych na wschód od Bugu ich właścicielom, a zastosowanymi środkami gwarantującymi równą ochronę prawa własności i prawa dziedziczenia przysługującego spadkobiercom, którzy utracili polskie obywatelstwo, zazwyczaj na skutek wyjazdu lub ucieczki za granicę RP dokonanych przed 1989 rokiem z obawy przed represjami panującego wówczas ustroju”. Innymi słowy, pozbawienie spadkobierców Zabuzan nieposiadających obywatelstwa polskiego prawa dochodzenia rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej narusza zasadę proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności prawa własności i dziedziczenia, ingerując w istotę tego prawa. Przy czym ograniczenia te nie znajdują uzasadnienia ani w zapewnieniu bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ani wolności czy praw innych osób.

Skarżący, odnosząc się do dotychczasowych regulacji dotyczących rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, przypomnieli, że źródłem prawa do rekompensaty są umowy republikańskie z 1944 r. oraz umowy rządowe zawierane w latach 1944-1945. Umowy te dotyczyły jednak repatriantów, a nie ich spadkobierców. Prawo do rekompensaty w postaci zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. spadkobiercom *expressis verbis* przyznała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (Dz.U.1991.30.127, ze zm.). Dopiero ustawa 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.2004.6.9, ze zm.) wprowadziła – kwestionowaną na gruncie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty – konieczność posiadania obywatelstwa polskiego w stosunku do spadkobierców Zabuzan. Istnienie tego wymogu prowadzi zaś do sytuacji, w której gdyby właściciel nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej zmarł po otrzymaniu rekompensaty, kwota ta

weszłaby w skład spadku, który dziedziczą wszyscy spadkobiercy, niezależnie od posiadania obywatelstwa polskiego. W przypadku jednak, gdy zmarł przed potwierdzeniem prawa do rekompensaty, wówczas prawo to, zgodnie z art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, przysługuje jego spadkobiercom, ale tylko tym, którzy posiadają obywatelstwo polskie. Rozwiązanie to budzi zatem – w ocenie skarżących – zasadnicze wątpliwości pod względem zachowania zasady proporcjonalności.

Skarżący zarzucili również naruszenie art. 2 Konstytucji i wyrażonych w nim zasad: zaufania obywateli do państwa oraz rzetelnej legislacji, a także wywodzonego z tej zasady – nakazu określoności stanowionego prawa. Według nich art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty jest niedookreślony, nie pozwala bowiem jednoznacznie wskazać, czy spadkobiercy nieposiadający obywatelstwa polskiego mogą dokonać wskazania innego spadkobiercy jako osoby uprawnionej do rekompensaty, czy też wymóg zawarty w art. 2 pkt 2 tej ustawy odnosi się zarówno do spadkobierców występujących o potwierdzenie prawa do rekompensaty, jak i dokonujących wskazania innego spadkobiercy.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wystąpili o uznanie zakwestionowanej regulacji za niekonstytucyjną.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2016 r. skarżący zostali wezwani do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: doręczenie pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia skargi konstytucyjnej i reprezentowania skarżących w postępowaniu przed Trybunałem, udzielonego adwokatowi J.F. i radcy prawnemu M.N.; doręczenie pełnomocnictwa szczególnego do udzielenia pełnomocnictwa do sporządzenia skargi konstytucyjnej i reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem, udzielonego przez J.M.A.T. dla H.G.T.; wyjaśnienie relacji między pełnomocnictwem substytucyjnym udzielonym radcy prawnemu T.P. przez adwokata J.F. z 20 lutego 2015 r. a pełnomocnictwem głównym udzielonym adwokatowi J.F. oraz radcy prawnemu M.N. z 26 lutego 2015 r. Pismem z 21 marca 2016 r. skarżący uzupełnili braki formalne skargi.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie znajdują przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego merytoryczne rozpoznanie uwarunkowane zostało spełnieniem wielu przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy o TK z 1997 r.

3. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Z przepisu tego wynika zatem jednoznacznie,

że uprawnionym do wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest wyłącznie podmiot, którego konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone i tylko w sytuacji, gdy naruszenie to wywołane zostało zastosowaniem w sprawie skarżącego kwestionowanego przepisu przez wydanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. Trybunał podkreśla, że skarga konstytucyjna nie stanowi środka prawnego, który miałby charakter tzw. *actio popularis*. Nie jest więc dostępna dla każdego, kto uważa, że kwestionowany przepis narusza prawa lub wolności konstytucyjne. Legitymowanym do wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest tylko ten, czyje prawa i wolności określone w Konstytucji zostały rzeczywiście naruszone.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powyższy wymóg nie został spełniony w odniesieniu do skargi konstytucyjnej H.G.T.

4.1. Zarzuty przedstawione w skardze dotyczą niekonstytucyjności art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty w zakresie, w jakim regulacja ta różnicuje sytuację prawną spadkobierców właścicieli nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej i uzależnia przyznanie prawa do rekompensaty od posiadania przez nich polskiego obywatelstwa. Naruszenie zasady zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasady rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz konstytucyjnego prawa własności i prawa dziedziczenia w związku z zasadą proporcjonalności oraz równości wobec prawa (art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 Konstytucji) skarżący upatrują zatem w pozbawieniu nieposiadającego obywatelstwa polskiego spadkobiercy właściciela mienia zabużańskiego, prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a także prawa do dokonania wskazania innego spadkobiercy.

4.2. Trybunał przypomina, że skarga konstytucyjna została wniesiona przez H.G.T. oraz J.M.A.T. – braci, będących spadkobiercami J.T., współwłaścicielki pozostawionej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości. J.M.A.T. jest obywatelem F. Nie posiada obywatelstwa polskiego. Z tej przyczyny – zgodnie z art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty – organy administracji publicznej oraz badające tę sprawę sądy odmówiły mu potwierdzenia prawa do rekompensaty i możliwości dokonania wskazania w odniesieniu do przysługującego mu udziału spadkowego innego spadkobiercy – H.G.T.

H.G.T. jest spadkobiercą J.T. i bratem J.M.A.T., posiada obywatelstwo polskie. Z dołączonych do skargi rozstrzygnięć wynika jednoznacznie, że jego prawo do rekompensaty – jako spadkobiercy po współwłaścicielce mienia zabużańskiego – zostało potwierdzone decyzją Wojewody z lutego 2010 r.

4.3. Mając zatem na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał stwierdza, że przedstawione zarzuty dotyczą sytuacji prawnej J.M.A.T. Nie ma zaś związku między podnoszonym w skardze – polegającym na odmowie potwierdzenia spadkobiercy prawa do rekompensaty oraz na niemożności wskazania innego spadkobiercy z powodu nieposiadania obywatelstwa polskiego – naruszeniem konstytucyjnych praw a sytuacją skarżącego H.G.T. Okoliczność ta stanowi samodzielną przesłankę odmowy nadania dalszego biegu skardze H.G.T.

5. Ponadto, Trybunał przypomina, że art. 2 Konstytucji nie może być co do zasady samodzielnym wzorcem kontroli przeprowadzanej w trybie skargi konstytucyjnej. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą przepis ten nie jest bowiem źródłem wolności ani praw

(zob. wydane w pełnym składzie postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz postanowienia TK z: 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12; 23 stycznia 2002 r., SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 14 grudnia 2004 r., SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Od momentu wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Trybunał wielokrotnie podkreślał, że obszerny katalog praw i wolności wymienionych w jej rozdziale II wyznacza zakres i zasadniczo wyczerpuje pojęcie konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne wynikające z art. 2 Konstytucji zasady ustrojowe, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, czy – uczynione wzorcem kontroli w rozpoznawanej sprawie – zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada prawidłowej legislacji. Nie mogą one jednak być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub określoną wolność. Oznacza to, że art. 2 Konstytucji można powołać jako wzorzec kontroli jedynie wówczas, gdy dekodowana z niego zasada zostanie odniesiona do przepisów Konstytucji, które wyrażają prawa i wolności. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie zarzut naruszenia wynikających z art. 2 Konstytucji zasad jest oddzielnym zarzutem, który nie pozostaje w związku z naruszeniem wskazanych konstytucyjnych praw. Mając to na uwadze, Trybunał uznaje, że w tym zakresie skarga konstytucyjna H.G.T. nie spełnia wymogów formalnych.

6. Trybunał stwierdza zatem, że skarga konstytucyjna H.G.T. nie odpowiada wymogom formalnym wynikającym z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

7. Jedynie na marginesie Trybunał postanowił zwrócić uwagę na zakres zaskarżenia określony w analizowanej skardze konstytucyjnej. Podsumowując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez zakwestionowaną regulację, skarżący wskazali, że: „z brzmienia art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 oraz art. 4 [ustawy o realizacji prawa do rekompensaty] nie wynika wprost czy osoby fizyczne – spadkobiercy dawnego właściciela (nieposiadający obywatelstwa polskiego oraz nieubiegający się o przyznanie prawa do rekompensaty) mogą dokonać wskazania, o którym mowa w art. 3 ust. 2 (...)”. Mając zatem na uwadze, że zgodnie z orzecznictwem podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. np. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10 oraz wskazane tam orzecznictwo), zasadne wydaje się odniesienie do zakresu przedmiotu skargi.

Trybunał podkreśla, że w analizowanej sprawie ani z *petitum* skargi, ani z jej uzasadnienia, jak również z rozstrzygnięć wydanych przez organy, nie wynika, aby na którymkolwiek etapie postępowania będąca treścią art. 4 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty niezbywalność prawa do rekompensaty była przedmiotem oceny oraz aby kwestionowano jej konstytucyjność. Dlatego też Trybunał uznaje, że mimo wymienienia w skardze art. 4 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, obok art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2, przepis ten nie stanowił przedmiotu kontroli.

8. W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej we wskazanym zakresie.