



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 grudnia 2017 r.

Pozycja 87

POSTANOWIENIE z dnia 19 grudnia 2017 r. Sygn. akt SK 1/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Mariusz Muszyński – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 grudnia 2017 r., skargi konstytucyjnej J.M.A.T. o zbadanie zgodności:

art. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 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 2016 r., poz. 2042, ze zm.) w zakresie, w jakim ograniczają możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, posiadających obywatelstwo polskie, z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2 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 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 27 lutego 2015 r. H.G.T. i J.M.A.T. (dalej: skarżący) wnieśli o stwierdzenie niezgodności: art. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 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 2016 r. poz. 2042, ze zm.; dalej: ustawa rekompensacyjna) w zakresie, w jakim ograniczają możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadko-

bierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej posiadających obywatelstwo polskie i nie pozwalają na uzyskanie prawa do rekompensaty przez innych spadkobierców nieposiadających obywatelstwa polskiego, z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2 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 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

1.1. Postanowieniem z 25 kwietnia 2016 r. (sygn. Ts 73/15) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej H.G.T.

W piśmie z 12 maja 2016 r. skarżący wnieśli zażalenie na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o sygn. Ts 73/15.

Trybunał postanowieniem z 2 lutego 2017 r. nie uwzględnił zażalenia. W związku z tym niniejsza skarga konstytucyjna rozpatrywana jest wyłącznie w odniesieniu do skarżącego J.M.A.T.

1.2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

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 skarżącemu, jako spadkobiercy J.M.T. Wojewoda uznał, że oświadczenie z 5 marca 2007 r. o wskazaniu osoby uprawnionej złożone przez H.G.T. działającego w imieniu skarżącego, 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 skarżący – jako nieposiadający obywatelstwa polskiego – nie spełniał zasadniczej przesłanki warunkującej uzyskanie prawa do rekompensaty.

Minister Skarbu Państwa, po rozpatrzeniu odwołania, decyzją z września 2010 r. utrzymał w mocy decyzję wojewody, uznając za niedopuszczalne uznanie skuteczności dokonanego przez skarżącego wskazania swego brata jako osoby uprawnionej do uzyskania rekompensaty, również za udział przypadający skarżącemu, gdyż nie ma on obywatelstwa polskiego, a ustawa rekompensacyjna jednoznacznie wskazuje osoby posiadające obywatelstwo polskie jako wyłączny krąg spadkobierców mogących ubiegać się o potwierdzenie prawa do rekompensaty lub dokonywać wskazania innego spadkobiercy ubiegającego się o rekompensatę.

Skarżący wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. skargę na decyzję ministra. Sąd wyrokiem z czerwca 2011 r. stwierdził nieważność decyzji Ministra Skarbu Państwa w części, w jakiej utrzymała ona w mocy decyzję wojewody z lutego 2010 r.

Skarżący wnieśli do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną, którą sąd ten oddalił w wyroku z listopada 2014 r.

1.3. Zdaniem skarżącego art. 2 pkt 2 w związku z art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej narusza prawo własności i dziedziczenia, ponieważ uzależnienie prawa dziedziczenia od posiadania obywatelstwa polskiego nie może być uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej i stanowi wyłom w zasadach dziedziczenia przewidzianych prawem cywilnym. Osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego zostały pozbawione zdolności dziedziczenia, bowiem osoba będąca spadkobiercą w świetle prawa cywilnego nie ma możli-

wości nabycia prawa do rekompensaty po śmierci spadkodawcy, ani wskazania innego spadkobiercy posiadającego obywatelstwo polskie.

Skarżący zwrócił uwagę, że ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2017 r. poz. 833, ze zm.) zwalnia od podatku nabycie w drodze spadku prawa rekompensaty w rozumieniu ustawy zabużańskiej. Ponadto w interpretacji podatkowej z 2011 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu stwierdził, że „nabycie spadku do ww. rekompensaty wchodzi w skład masy spadkowej”.

Zdaniem skarżącego kwestionowane przepisy naruszają art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez ograniczenie prawa dziedziczenia ze względu na szczególne cechy spadkobiercy, czyli brak obywatelstwa polskiego. To znaczy, że kwestionowane przepisy pozbawiają spadkobierców zabużan prawa do rekompensaty, co godzi w prawo własności i prawo dziedziczenia.

Przepisy te prowadzą do nieuzasadnionej nierówności podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą – byciem spadkobiercą – przez co naruszają art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Różnicowanie spadkobierców zabużan na osoby posiadające obywatelstwo polskie i nieposiadające obywatelstwa polskiego narusza prawo do bycia równym wobec prawa i do równego traktowania.

Skarżący zwrócił uwagę, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.) przewiduje możliwość złożenia wniosku o zwrot nieruchomości zarówno przez byłego właściciela jak i jego spadkobierców, przy czym spadkobiercą może być zarówno osoba posiadająca obywatelstwo polskie jak i nieposiadająca obywatelstwa polskiego.

Zdaniem skarżącego, pozbawienie spadkobierców zabużan nieposiadających obywatelstwa polskiego prawa do dochodzenia rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami RP, ogranicza konstytucyjnie chronione prawo własności i dziedziczenia. Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia nie znajdują uzasadnienia ani w zapewnieniu bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ani wolności i praw innych osób, natomiast naruszają istotę prawa własności, a przede wszystkim prawa dziedziczenia.

Skarżący stwierdził, że kwestionowane przepisy naruszają także art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w zakresie, w jakim uzależniają nabycie przez spadkobierców zabużan prawa do rekompensaty od posiadania obywatelstwa polskiego. Ponadto niedookreśloność tych przepisów godzi w zasadę prawidłowej legislacji. Skarżone przepisy nie pozwalają na określenie treści norm prawnych z nich wypływających, zwłaszcza na określenie, czy spadkobiercy mogą, na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej, dokonać wskazania innego spadkobiercy, jako osoby uprawnionej do rekompensaty za odziedziczony udział spadkowy.

Skarżący zwrócił uwagę, że gdyby spadkodawczyni dożyła otrzymania rekompensaty, otrzymałaby kwotę stanowiącą 20% wartości pozostawionego przez nią majątku. Kwota ta weszłaby w skład spadku i na zasadzie przepisów prawa spadkowego dziedziczyliby obaj bracia w częściach równych.

Zdaniem skarżącego spadkobiercy zabużan stanowią grupę dyskryminowaną, ponieważ muszą spełniać warunki, których inne grupy społeczne spełniać nie muszą.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) w piśmie z 14 marca 2017 r. zgłosił udział w postępowaniu i przedstawił swoje stanowisko w sprawie uznając, że art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 2 pkt 2 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania prawa rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP, którzy posiadają obywatelstwo polskie i nie pozwala na uzyskanie prawa do rekompensaty przez innych spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP nieposiada-

jącymi obywatelstwa polskiego, narusza art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik w piśmie z 24 kwietnia 2017 r. przedstawił uzasadnienie swojego stanowiska.

W ocenie RPO źródłem naruszenia praw skarżącego jest norma prawna wywodzona z art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 2 pkt 2 ustawy rekompensacyjnej. Rzecznik zwrócił uwagę, że warunek posiadania obywatelstwa polskiego nie tylko przez właściciela nieruchomości, ale też przez jego następcę prawnego pojawił się w kontekście realizacji roszczeń zabużańskich dopiero w ustawie z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39, ze zm.).

Rzecznik wskazał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał stwierdził, że prawo do rekompensaty stanowi publicznoprawne prawo majątkowe podlegające ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 2 pkt 2 ustawy rekompensacyjnej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ w sposób nieproporcjonalny ogranicza możliwość nabycia prawa majątkowego, jakim jest rekompensata z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami państwa polskiego przez spadkobierców właściciela pozostawionych nieruchomości, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego.

Rzecznik stwierdził, że utrata nieruchomości dotyka bezpośrednio spadkobierców właściciela nieruchomości, który nie uzyskał na gruncie obowiązujących przepisów rekompensaty z tego powodu, że zmarł. W takiej sytuacji uszczuplenie majątku podlegającego dziedziczeniu dotyczy spadkobierców wskazanej osoby niezależnie od tego, czy posiadają obywatelstwo polskie, czy nie. Zdaniem RPO, wprowadzone kwestionowaną normą ograniczenie nie było konieczne w demokratycznym państwie prawa i o ile wymóg obywatelstwa polskiego wobec właścicieli nieruchomości zabużańskich nie budzi żadnych wątpliwości (wynika z umów republikańskich), o tyle wymóg taki wobec spadkobierców tych właścicieli nie wynikał z umów republikańskich, a przez wiele lat ustawodawca przyznawał prawo do świadczenia również następcom prawnym niezależnie od posiadanego obywatelstwa.

Rzecznik nie dostrzegł związku między kwestionowanym ograniczeniem, a którąkolwiek z wartości konstytucyjnych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Usprawiedliwieniem dla takiego ograniczenia nie może być ochrona finansów publicznych, ponieważ problem dotyczy niewielkiej liczby niezrealizowanych dotychczas roszczeń i nie ma istotnego wpływu na zwiększenie skali obciążenia państwa z tytułu wypłat rekompensat. Ponadto sama ustawa ogranicza kwotę rekompensaty do 20% wartości pozostawionych nieruchomości.

Rzecznik zwrócił uwagę, że ograniczenie kręgu uprawnionych spadkobierców tylko do tych, którzy posiadają obywatelstwo polskie, prowadzi do zmniejszenia ustawowo przyznanej wysokości rekompensaty przysługującej pozostałym spadkobiercom, poniżej ustawowo gwarantowanych 20% wartości nieruchomości. Udział w rekompensacie objęty przez spadkobiercę bez obywatelstwa polskiego nie przyrasta pozostałym spadkobiercom tylko przechodzi na Skarb Państwa.

W ocenie RPO w kwestionowanej normie prawnej doszło do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa polskiego w zakresie możliwości uzyskania rekompensaty za pozostawione przez właściciela mienie, w oparciu o kryterium posiadania obywatelstwa polskiego przez spadkobiercę.

Rzecznik zwrócił uwagę, że prawo do rekompensat ma cywilny charakter, a prawa majątkowe co do zasady podlegają dziedziczeniu.

Zdaniem RPO, nie ma racjonalnego uzasadnienia zróżnicowania sytuacji spadkobierców właściciela pozostawionego poza granicami Polski majątku w zakresie prawa do rekompensaty. Rekompensata ta pełni również funkcję „surogatu” utraconego majątku, który gdyby nie został utracony na skutek zmiany granic państwa wchodziłby do masy spadkowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że wymóg posiadania przez spadkobierców obywatelstwa polskiego nie wynika z umów republikańskich, a uzasadnienie ustawy z 2003 r. nie zawiera argumentów przemawiających za wprowadzeniem takiego ograniczenia. Zatem nie można uznać, że wprowadzone zróżnicowanie sytuacji spadkobierców zabużan w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego pozostaje w bezpośrednim związku z celem ustawy i jest konieczne dla jej realizacji.

W opinii RPO wprowadzone zróżnicowanie podmiotów podobnych (spadkobierców osoby, która pozostawiła nieruchomość poza obecnymi granicami państwa) ma charakter nieproporcjonalny i nie znajduje żadnego uzasadnienia w konieczności ochrony innych konstytucyjnych wartości.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 21 marca 2017 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2”, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1, art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 2 pkt 2 oraz art. 3 ust. 2 zdanie drugie ustawy rekompensacyjnej nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, dlatego w tym zakresie postępowanie należy umorzyć.

Prokurator Generalny powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych zwrócił uwagę, że prawo do rekompensaty nie jest prawem dziedzicznym, ale publicznoprawnym. Powstało ono na mocy ustawy rekompensacyjnej, a nie ze względu na fakt spadkobrania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżący nie przedstawił uzasadnienia naruszenia przez art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, dlatego w tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone.

Prokurator Generalny stwierdził, że wskazywana przez skarżącego możliwość dokonania wykładni art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy rekompensacyjnej, odmiennej niż przyjęta przez sądy orzekające w jego sprawie, nie może być wystarczającym argumentem dla uznania przepisu za niejasny i naruszający zasadę określoności przepisów prawa. Z tego względu również w tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone.

Prokurator Generalny uznał, że argumentacja Trybunału Konstytucyjnego zawarta w uzasadnieniu wyroku z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117) w pełni znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nietrafne są argumenty skarżącego, że kwestionowane rozwiązanie jest niezgodne z art. 32 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 i z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ przepisy regulujące prawo właściciela wywłaszczonej nieruchomości i jego spadkobiercy nie ograniczają tego prawa do obywateli polskich. Prokurator zauważył, że skarżący nie dostrzega różnicy między pozostawieniem przez zabużan mienia poza obecnymi granicami Polski a wywłaszczeniem. Z tego względu, w ocenie Prokuratora, art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2”, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1, art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności, ponieważ nie dotyczy on innych niż własność praw majątkowych, a takim jest prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 listopada 2017 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim ogranicza możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, którzy posiadają obywatelstwo polskie, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Marszałek Sejmu stwierdził, że adekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjności art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 2 pkt 2 ustawy rekompensacyjnej są art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek wywodził, że prawo do rekompensaty za tzw. mienie zabużańskie jest prawem publicznym o charakterze socjalnym, a nie czysto odszkodowawczym. Nie stanowi również części spadku po osobie, która została pozbawiona mienia. Natomiast kryterium obywatelstwa, jako przesłanka przyznawania świadczeń o charakterze publicznoprawnym, odpowiada warunkom wskazanym w orzecznictwie polskim i unijnym. Ustawodawca ma daleko idącą swobodę kształtowania kryteriów przyznania świadczenia, a zakwestionowana regulacja stanowi formę realizacji dobra wspólnego, polegającą w szczególności na udzielaniu wsparcia swoim obywatelom. Z tych względów prawo do rekompensaty ma całkowicie odmienny charakter prawny niż prawo do rekompensat za znacjonalizowane mienie.

Marszałek wyjaśnił, że przyjęte rozwiązania mieszczą się w konstytucyjnym zakresie dyskrekcji ustawodawcy do kształtowania reżimu kompensacyjnego. Celem ustawodawcy było kompleksowe uregulowanie kwestii realizacji zobowiązań wobec repatriantów bądź ich następców prawnych przesiedlonych na podstawie umów międzynarodowych, w których Polska zobowiązała się do zrekompensowania wartości pozostawionego mienia. Wyznaczony w ten sposób cel regulacji determinuje krąg podmiotów uprawnionych do rekompensaty. Beneficjentami świadczeń przewidzianych w ustawie nie są wszyscy obywatele polscy, którzy w związku z powojenną zmianą granic państwa polskiego utracili własność nieruchomości, lecz jedynie ci spośród nich, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia miejsca zamieszkania (pozostawienia mienia ruchomego i nieruchomego) i powrócili do kraju z zamiarem stałego osiedlenia się na terytorium państwa polskiego w jego nowych granicach.

Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawa rekompensacyjna nie stanowi ograniczenia praw majątkowych, ponieważ ustawa ta przyznaje prawo, które nie istniało przed jej wejściem w życie. Jednocześnie Marszałek wywodził, że rekompensata za utracone mienie zabużańskie wypłacana na podstawie zakwestionowanych regulacji nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Odnosząc się do art. 64 ust. 3 Konstytucji Marszałek uznał, że przepis ten nie dotyczy innych niż własność praw majątkowych i nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia i problemy konstytucyjne.

1.1. W sprawie będącej podstawą wniesienia niniejszej skargi konstytucyjnej zastosowanie znalazł art. 2 i art. 3 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1-5, oraz art. 9 i art. 13 ust. 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 2016 r. poz. 2042, ze zm.; dalej: ustawa rekompensacyjna).

Skarżący zakwestionował zgodność art. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim ograniczają możliwość uzyskania prawa do rekompensaty jedynie do spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej – posiadających obywatelstwo polskie i nie pozwalają na uzyskanie prawa do rekompensaty przez innych spadkobierców nieposiadających obywatelstwa polskiego. W opinii skarżącego wskazane przepisy naruszają art. 2, art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2 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 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

1.2. Zakwestionowane przepisy mają następującą treść:

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

2) posiada obywatelstwo polskie.

(...)

Art. 3 ust. 2 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”.

1.3. Zdaniem skarżącego, naruszenie art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji polegało na tym, że doszło do ingerencji w ochronę prawną prawa własności i prawa dziedziczenia osób będących spadkobiercami właściciela pozostawionych nieruchomości. Wskazane przepisy wprowadziły zmianę zasad dziedziczenia, nieprzewidzianą w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: k.c.). Ponadto pozbawiły spadkobierców nieposiadających obywatelstwa polskiego prawa do rekompensaty, co stanowi – zdaniem skarżącego – formę wyłączenia uprawnień majątkowych wchodzących w skład masy spadkowej bez przyznania słusznego odszkodowania.

Skarżący uzasadniając naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wskazał, że skarżone przepisy prowadzą do nieuzasadnionej nierówności podmiotów wobec prawa charakteryzujących się tą samą cechą, którą jest bycie spadkobiercą. W ten sposób doszło do zawężenia pojęcia „spadkobierca” jedynie do osób posiadających obywatelstwo polskie. W ocenie skarżącego, uzależnienie prawa dziedziczenia od posiadania obywatelstwa polskiego nie spełnia warunku równej dla wszystkich ochrony prawnej.

Skarżący wyjaśnił, że naruszenie art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji polegało na ograniczeniu możliwości korzystania przez osoby będące spadkobiercami właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP z prawa własności i prawa dziedziczenia. Doszło więc do naruszenia istoty prawa własności i dziedziczenia.

Jako ostatni zarzut zostało podniesione naruszenie przez skarżone przepisy art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim uzależniają one nabycie przez spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP prawa do rekompensaty od posiadania przez spadkobiercę przymiotu obywatelstwa polskiego i wykluczenie z tego kręgu „spadkobierców – osób nieposiadających obywatelstwa polskiego”. Zdaniem skarżącego treść tego

przepisu stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady rzetelnej legislacji i jasności prawa.

1.4. Trybunał zauważył, że pomimo, iż w *petitium* skargi konstytucyjnej art. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej zostały wskazane jako samodzielne zarzuty, a więc jako odrębne przedmioty kontroli, to z uzasadnienia tej skargi wynika, że skarżący nie podważał samodzielnie zasadności wprowadzenia wymogu posiadania obywatelstwa polskiego wobec właścicieli nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 pkt 2 ustawy rekompensacyjnej). Nie zakwestionował też zasad wskazywania osoby uprawnionej do rekompensat jako takich (art. 3 ust. 2 zdanie drugie ustawy rekompensacyjnej).

Właściwym przedmiotem kontroli, który można zrekonstruować z przedłożonej skargi konstytucyjnej jest art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 2 pkt 2 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim uzależnia możliwość uzyskania prawa rekompensaty przez spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej od posiadania obywatelstwa polskiego. Norma ta została zastosowana w ostatecznym rozstrzygnięciu w sprawie, dzięki czemu można było wnieść skargę konstytucyjną. Określa to wprost uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym czytamy, że z brzmienia art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy rekompensacyjnej wynika, iż nie może zostać potwierdzone prawo do rekompensaty na rzecz skarżącego, gdyż wskazana norma wymaga od spadkobiercy dawnego właściciela ubiegającego się o przyznanie prawa do rekompensaty posiadania obywatelstwa polskiego.

1.5. Problemem konstytucyjnym podniesionym przez skarżącego było to czy uzależnienie od posiadania obywatelstwa polskiego możliwości uzyskania prawa do rekompensaty przez spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej ustanowionej ustawą rekompensacyjną jest zgodne z konstytucyjną zasadą ochrony dziedziczenia, w tym czy ingerencja w prawo dziedziczenia miała charakter proporcjonalny.

2. Adekwatność wzorców kontroli.

2.1. Skarżący jako wzorce kontroli konstytucyjności wskazał:

- art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,
- art. 2 Konstytucji.

Należy zatem ocenić, czy wzorce te w ramach zakresu zaskarżenia zostały wskazane prawidłowo. W trybie kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną punktem odniesienia mogą być bowiem konkretne konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela, a podmiot inicjujący postępowanie musi uprawdopodobnić, że dana regulacja je naruszyła. Wynika to z istoty skargi konstytucyjnej, która jest ujęta w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

2.2. W postanowieniu z 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53), Trybunał przypomniał, że: „Fakt zamieszczenia art. 79 w końcowej części rozdziału II Konstytucji, w którym zebrane są przepisy o konstytucyjnych wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela, uzasadnia tezę, że przepisów mogących stanowić wzorzec kontroli realizowanej w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej należy szukać przede wszystkim w tym właśnie rozdziale. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym nie jest wykluczone

znalezienie przepisów regulujących wolności, prawa i obowiązki także poza rozdziałem II Konstytucji. Nie może to być jednak każdy przepis dotyczący pozycji prawnej jednostki, a nawet – obowiązków nałożonych na nią przez państwo (władzę publiczną). W doktrynie formułowany jest pogląd, że wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis Konstytucji, który wykazuje określone cechy: adresatem takiego przepisu musi być obywatel (inny podmiot prawa), przepis taki kształtuje sytuację prawną tego podmiotu (np. przyznaje mu uprawnienia) i wreszcie, adresat wyrażonej w nim normy ma możliwość wyboru zachowania się (zob. J. Trzcíński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159). Nie może to być zatem przepis określający tylko ogólne zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i dotyczące sposobu wykonywania przez niego kompetencji do regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego”.

2.2.1. Trybunał, odnosząc się do art. 2 Konstytucji, przypomniał, że wielokrotnie wypowiedział się na temat dopuszczalności powoływania tego przepisu jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. Nie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałby się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji mógłby pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo).

Wskazany przez skarżącego jako wzorec kontroli art. 2 Konstytucji, nawet rozpatrywany w związku z prawem podmiotowym, wymaga szczegółowego uzasadnienia. Z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący wywodzi z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę rzetelnej legislacji. Skarżący, odnosząc się wyłącznie do zasady rzetelnej legislacji, nie wykazał jednak, w jaki sposób to, że „z brzmienia art. 3 ust. 2 w zw. z art. 2 punkt 2 oraz art. 4 ustawy zabużańskiej 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 przepisie art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej innych spadkobierców (posiadających obywatelstwo polskie), jako osób uprawnionych do rekompensaty za ich odziedziczony udział spadkowy (...)” narusza jego prawo podmiotowe. Nie określił też, które prawa zostały naruszone.

2.2.2. Jeśli chodzi o wzorec z art. 21 Konstytucji, wyrażona w nim norma prawna jest normą ogólną skierowaną do władzy publicznej. Z jednej strony nakazuje objęcie ochroną prawną własność i prawo dziedziczenia (ust. 1), a z drugiej strony zakazuje wywłaszczenia w innych przypadkach niż na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2). Trybunał stwierdził, że zakwestionowane przez skarżącego przepisy nie odnoszą się do art. 21 Konstytucji. Po pierwsze, prawo do rekompensaty (o czym szerzej niżej) nie jest prawem podlegającym dziedziczeniu (art. 922 k.c.). Po drugie, reguły ewentualnego wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

2.2.3. Z podobną sytuacją mamy do czynienia, gdy chcemy powołać jako samodzielny wzorec kontroli w skardze konstytucyjnej art. 32 Konstytucji. Trybunał wyjaśniał, że zawarta w art. 32 Konstytucji zasada równości nie stanowi samodzielnego źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być zatem naru-

szenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym (zob. np. postanowienia z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159; wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103).

Skarżący podnosząc zarzut nierówności podmiotów wobec prawa charakteryzujących się tą samą cechą – byciem spadkobiercą – powołał art. 32 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wobec tego Trybunał zauważył, że o równej ochronie wymienionych praw podmiotowych mówi art. 64 ust. 2, a nie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że połączenie art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji jest zbędne ze względu na łączące je relacje treściowe. Podobnie jak w wypadku art. 21 Konstytucji, odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wtedy, gdy nie istnieją normy konstytucyjne bardziej szczegółowe, ściślej związane z ocenianą regulacją. W niniejszej sprawie konstytucyjną normą wiążącą się szczegółowo z równą ochroną własności oraz prawa dziedziczenia jest art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2.2.4. Wyżej wskazane okoliczności powodują, że w niniejszej sprawie samoistnym wzorcem kontroli nie mogą być art. 2, art. 21 i art. 32 Konstytucji. Przepisy te nie wyrażają bowiem konstytucyjnych wolności i praw, ale mają charakter ogólny. Wyrażają one zasady ustrojowe (art. 2 i art. 21 Konstytucji) lub zasady przewodnie statusu jednostki (art. 32 Konstytucji).

Ocena kwestionowanej regulacji z wyżej wskazanymi zasadami w trybie skargi konstytucyjnej dopuszczalna jest wyjątkowo m.in. gdy zasady wyrażone w danym przepisie nie zostały szczegółowo określone w innych przepisach Konstytucji, zwłaszcza przepisach określających prawa podmiotowe. W niniejszej sprawie wskazana okoliczność nie zachodzi, a przywoływane przez skarżącego prawo własności i dziedziczenia są ujęte w katalogu konstytucyjnych wolności i praw z rozdziału II Konstytucji, w art. 64.

2.3. Trybunał zwrócił uwagę, że samo przywołanie wzorca kontroli wyrażające określone konstytucyjne wolności i prawa nie jest wystarczające by stwierdzić, że skarga konstytucyjna jest dopuszczalna. Skarżący musi bowiem uzasadnić zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem (zob. art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072).

2.3.1. Z treści uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący zakwestionował nierówne zasady przyznawania spadkobiercom właścicieli nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej prawa do rekompensaty jako naruszające ochronę własności i dziedziczenia. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że przedstawiając argumenty uprawdopodobniające naruszenie konstytucyjnych wolności i praw kwestionowaną normą, skarżący odwoływał się do ochrony dziedziczenia. Nie podał natomiast argumentów, które odnosiłyby się szerzej do ochrony własności i innych jego praw majątkowych. Skarżący nie postawił też zarzutu naruszenia istoty prawa własności, ani jego utraty. Z tego względu Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie wzorcem kontroli nie mogą być art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Trybunał zwrócił też uwagę, że treść skarżonych przepisów nie odnosi się do gwarancji prawa własności, zatem i z tej perspektywy nie mogą być one kontrolowane.

2.3.2. Głównym motywem argumentacji skarżącego jest kwestia dziedziczenia, którego ochrona wynika z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z tego powodu Trybunał stwierdził, że w istocie podmiot inicjujący postępowanie ograniczył zakres wzorca z art. 64 ust. 2 Konstytucji do dziedziczenia i równej jego ochrony, a także proporcjonalnej ingerencji w prawo dziedziczenia.

Skarżący potraktował mechanizm określony w kwestionowanych przepisach jako element związany z dziedziczeniem, który musi spełniać konstytucyjne standardy. W szczególności świadczy o tym przywołanie przez niego orzeczeń Trybunału dotyczących ochrony dziedziczenia, które czyni punktem odniesienia oceny kwestionowanej regulacji (zob. s. 14-16 skargi konstytucyjnej).

2.3.3. Dowodem tego, że skarżący z art. 64 Konstytucji wywodził ochronę dziedziczenia i uczynił ją wzorcem kontroli w niniejszej sprawie mogą być również następujące fragmenty uzasadnienia skargi:

1) „Wprowadzone ustawą zróżnicowanie pozwalające na nabycie prawa do rekompensaty jedynie przez spadkobierców zabużan posiadających obywatelstwo polskie wprowadza w praktyce zmianę zasad dziedziczenia, nieprzewidzianą w kodeksie cywilnym. Uzależnienie bowiem w tym konkretnym przypadku prawa dziedziczenia od posiadania obywatelstwa polskiego, nie może być uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej” (s. 14 skargi konstytucyjnej).

2) „Z art. 21 oraz art. 64 Konstytucji RP wynika pozytywny nakaz stanowienia takiego prawa, które pozostawać będzie w zgodzie z ustawowymi zasadami dziedziczenia” (s. 14 skargi konstytucyjnej).

3) „W zakresie objętym ustawą zabużańską osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego zostały pozbawione właśnie zdolności dziedziczenia” (zob. s. 16 skargi konstytucyjnej).

4) „Nieuzasadnionej nierówności podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą – «byciem spadkobiercą» i zawężeniem użytego w tym przepisie pojęcia spadkobierca jedynie do osób posiadających obywatelstwo polskie” (s. 21 skargi konstytucyjnej).

5) „Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika wprost, że ograniczenia w zakresie korzystania z praw konstytucyjnych (w tym z równej ochrony prawa dziedziczenia) nie mogą naruszać istoty tych praw. «Konieczność», którą wyraża ten przepis mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń” (s. 24 skargi konstytucyjnej).

6) „Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia nie znajdują uzasadnienia ani w zapewnieniu bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ani wolności praw innych osób. Jednocześnie wprowadzone ograniczenia naruszają istotę prawa własności, a przede wszystkim przewidzianego Konstytucją uprawnienia do dziedziczenia” (s. 25 skargi konstytucyjnej).

2.3.4. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że zagadnienia zaspokajania roszczeń za mienie pozostawione poza granicami RP było już przedmiotem jego orzecznictwa, w szczególności w wyrokach z: 19 grudnia 2002 r. o sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97), 15 grudnia 2004 r. o sygn. K 2/04 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117) oraz 23 października 2012 r. o sygn. SK 11/12 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107).

Trybunał stwierdził w nich, że prawo zaliczenia, przewidujące możliwość zaliczenia wartości mienia utraconego przez obywateli Polski pozostawionego poza jej obecnym terytorium na poczet ceny kupna nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego, stanowi swoisty surogat utraconego prawa własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, ale uznanym w porządku prawnym Rzeczypospolitej prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym.

W wyroku o sygn. K 2/04 Trybunał przypominał, że twierdzenie, iż prawo zaliczenia przed wejściem w życie ustawy rekompensacyjnej z 2003 r. przysługiwało wszystkim zabużanom i to bez względu na ich obywatelstwo i stałe miejsce zamieszkania jest błędne. Już umowy republikańskie uzależniały zobowiązanie publicznoprawne przyznania w prawie wewnętrznym obywatelom polskim kompensacji w związku z utratą mienia nieruchomości pozostawionego na terytoriach byłej Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukrainskiej SRR od wymogu posiadania we wrześniu 1939 r. obywatelstwa polskiego (narodowości polskiej lub

żydowskiej) oraz wymogu przemieszczenia się tych obywateli polskich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w powojennych granicach z zamiarem stałego zamieszkania. Uzasadnieniem tak pomyślanej kompensacji było umożliwienie obywatelom polskim i ich rodzinom rozpoczęcia w miarę normalnego bytowania, w ślad za manifestowanym przywiązaniem do obywatelstwa polskiego (tj. polskiej przynależności państwowej), wyrażającym się wolą przemieszczenia się na terytorium państwa polskiego w jego powojennych (i obecnych) granicach lub, co najmniej, wyrażeniem na to zgody.

Trybunał zwrócił uwagę, że w odniesieniu do tych osób (inaczej niż w przypadku nacjonalizacji mienia) nie nastąpiło przymusowe przejęcie ich praw majątkowych lub zarządu mieniem przez państwo polskie czy jego instytucje. Państwo polskie (Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej) nie było beneficjentem przejęcia mienia pozostawionego poza wschodnimi granicami państwa polskiego. Trybunał stanowczo stwierdził, że nie ma podstaw do przyjęcia tezy, że zmiana granic ze szkodą dla zabużan została spowodowana przez państwo polskie lub że przyczyniło się ono do tej zmiany. Kompensacja wartości pozostawionego mienia przez państwo polskie nie miała i nadal nie ma natury i cech odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wywłaszczone *de facto* (lub bez podstawy prawnej). Jest to *sui generis* publicznoprawna pomoc majątkowa dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach.

W dotychczasowych wyrokach Trybunału nie budziło wątpliwości, że prawo do rekompensaty jest prawem majątkowym, które nie jest równorzędne prawu własności ze względu na jego wyraźny element socjalny. Trybunał uznał, że ma ono charakter publicznoprawny i może być limitowane na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał uznaje, że aktualne pozostają poglądy sformułowane w uchwale Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 25/06 (OSNC nr 2/2007, poz. 26), w których świetle prawo do rekompensaty (realizowane wówczas tylko w formie zaliczenia) jest prawem majątkowym o charakterze publicznym, wynikającym ze stosunku administracyjnego.

Uzasadnieniem dla administracyjnoprawnego charakteru prawa do rekompensaty jest przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja potwierdzenia tego prawa w drodze decyzji właściwego miejscowo wojewody (art. 5 ust. 3 ustawy rekompensacyjnej). Konsekwencją tego jest to, że stosunek prawny, którego podmiotami są państwo i podmiot uprawniony do rekompensaty, nawiązuje się z chwilą wejścia do obrotu prawnego decyzji wojewody wskutek jej doręczenia lub ogłoszenia. W tym momencie powstają uprawnienia i obowiązki stron stosunku.

Trybunał przypomniał, że jedną z podstawowych cech stosunku administracyjnoprawnego jest jego nawiązanie wskutek wydania autorytatywnego aktu organu administracji (władzy) publicznej. Do tego momentu uprawnienia i obowiązki wynikające z normy administracyjnoprawnej mają charakter jedynie potencjalny. Taką właśnie cechą odznacza się prawo do rekompensaty. Prawo to aktualizuje się dopiero wskutek wydania decyzji administracyjnej, a nie wyłącznie z mocy samego prawa.

Trybunał stwierdził też, że art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej nie stanowi o „dziedziczeniu” w rozumieniu cywilnoprawnym, ale o tym, że w przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do rekompensaty „przysługuje” innej grupie podmiotów, a mianowicie „spadkobiercom”. Nie mamy tu jednak do czynienia z instytucją dziedziczenia spadku w rozumieniu prawa cywilnego. Wykładnia językowa przepisów, przez zestawienie art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej i art. 922 §1 k.c. („Prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą z chwilą jego śmierci na jedną lub kilka osób stosownie do przepisów księgi niniejszej”), nakazuje odróżnienie tych dwóch instytucji prawnych.

Przepis używa sformułowania „spadkobiercy” dla oznaczenia pewnego kręgu osób. Jednak – jako całość – w swej istocie kreuje dwie odrębne grupy podmiotów uprawnionych

wprost z ustawy, a jedynie dla celów określenia jednej z nich używa instytucji prawa spadkowego. Pierwszą grupą są właściciele nieruchomości pozostawionych poza granicami RP, a drugą „spadkobiercy”, ale nie wszyscy. Zalicza do nich jedynie tych, którzy charakteryzują się wskazanymi w normie przesłankami. Nabycie prawa do rekompensaty jest etapowe (druga grupa podmiotów, kiedy nie nabyła tego prawa pierwsza grupa). Nie jest to jednak efekt „spadkobrania”, ale w rzeczywistości uprawnienie wynikające wprost z przepisu ustawy.

Ponadto Trybunał przypomniał, że taka swoista sukcesja uprawnień nie stanowi cechy, która nie mogłaby być przypisana uprawnieniom administracyjnoprawnym i to nawet tym z zakresu pomocy socjalnej państwa (por. E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 254-259). Na tle art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej nie może być mowy o dziedziczeniu również z tego powodu, że w odniesieniu do prawa do rekompensaty, jako uprawnienia administracyjnoprawnego, do momentu jego potwierdzenia decyzją wojewody nie występuje potencjalny przedmiot dziedziczenia. Uprawnienie, które mogłoby podlegać dziedziczeniu powstaje wraz z wejściem tej decyzji do obrotu prawnego.

2.3.5. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że prawo do rekompensaty ma charakter publicznoprawny. To, że niektórym spadkobiercom może ono przysługiwać nie zależy od ogólnych zasad dziedziczenia, uregulowanych w kodeksie cywilnym. Jest to wyraz realizacji określonego zamysłu ustawodawcy, który mieści się w swobodzie jego działalności legislacyjnej i nie narusza konstytucyjnych praw ze względu na charakter prawa do rekompensaty i jego znaczenie w kontekście działalności państwa dla dobra obywateli. To znaczy, że prawo do rekompensaty nie jest prawem, które byłoby dziedziczne. Jedynie z woli ustawodawcy prawo to zostało przyznane określonym spadkobiercom.

Nie ma tu znaczenia to, że gdyby spadkodawczyni dożyła otrzymania rekompensaty to kwota, którą by otrzymała weszłaby w skład spadku. W takim wypadku dziedziczone byłyby bowiem składniki majątkowe uzyskane w wyniku realizacji prawa do rekompensaty, a nie prawo do rekompensaty jako takie.

Rekompensata nie była wypłacana automatycznie wszystkim osobom, które spełniały warunki wskazane w ustawie rekompensacyjnej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej, potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa. Zatem dopiero potwierdzenie prawa do rekompensaty zainicjowane przez uprawnioną osobę i potwierdzone w drodze decyzji przez właściwego wojewodę powodowało, że dana kwota mogła być wypłacona.

2.3.6. Wyżej wskazane okoliczności powodują, że skarżonych przepisów nie można analizować w kontekście ograniczenia prawa do dziedziczenia. Prawo do rekompensaty przez spadkobierców nie polega bowiem na dziedziczeniu prawa do rekompensaty, ale jest odrębnym prawem ustanowionym w ustawie. Alternatywnie, ustawodawca opierając się na socjalnym charakterze rekompensaty, mógł też nie tworzyć drugiego kręgu uprawnionych podmiotów. Kompensata ta wiązała się ściśle z repatriacją „obywateli polskich do Polski”, a więc była świadczeniem osobistym.

To powoduje, że art. 64 ust. 2 Konstytucji we wskazanym przez skarżącego zakresie dotyczącym ochrony dziedziczenia nie jest adekwatnym wzorcem kontroli.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wszystkie wskazane przez skarżącego wzorce kontroli są nieadekwatne. Art. 2, art. 21 i art. 32 Konstytucji są niewłaściwym punktem odniesienia w skardze konstytucyjnej, gdyż nie wyrażają żadnych konstytucyjnych wolności i praw, a art. 64 Konstytucji został przywołany przez skarżącego w kontekście ochrony dziedziczenia, podczas gdy kwestionowane przepisy nie dotyczą zagadnień związanych z dziedziczeniem, ale ustanawiają określone publiczne prawo majątkowe.

Powyżej wskazane okoliczności powodują, że wydanie wyroku jest niedopuszczalne, dlatego Trybunał umorzył postępowanie.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.