

Warszawa, 2002-10-24

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K.33/02)

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca przepisom art. 212 ust. 1 i art. 213 ustawy z dnia 21 sierpnia o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), 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) i art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 90, poz. 405 ze zm.) sprzeczność z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Powyższe przepisy, zdaniem Wnioskodawcy pozbawiają osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo miały otrzymać ekwiwalent na mienie pozostawione za granicą (tzw. "zabużan") praktycznej możliwości realizacji ich uprawnień.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

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

Powyższe rozwiązanie stanowi realizację umów zawartych przez PKWN w dniu 9 września 1944 r. z Rządem Ukraińskiej SRR i Białoruskiej SRR oraz w dniu 22

września 1944 r. z Rządem Litewskiej SRR, które nakładały na Państwo Polskie obowiązek zapłaty ekwiwalentu za utracone mienie nieruchomości obywatelom polskim, którzy w związku z rozpoczętą w 1939 r. pozostawili nieruchomości na byłych kresach wschodnich Rzeczypospolitej.

Podobne do przyjętego w art. 212 ust. 1 ustawy rozwiązanie prawne znajdowało się w poprzednio obowiązujących ustawach.

Wnioskodawca podkreśla zatem, że podstawowym uprawnieniem, jakie zawsze ustawodawca przyznawał "zabużanom" w ramach ekwiwalentu za pozostawione przez nich mienie nieruchomości było i jest prawo zaliczania jego wartości na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste bądź ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

O ile w początkowym okresie zasób nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do zaspokajania roszczeń "zabużan" był dość obszerny, o tyle później, na skutek przyjętych rozwiązań prawnych, dochodziło do jego systematycznego uszczuplenia.

I tak rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stanowiły istotne zawężenie uprawnień w stosunku do rozwiązań przyjętych w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Poprzednio (art. 81 ust. 1) istniała bowiem możliwość zaliczenia wartości mienia zabużańskiego nie tylko na poczet ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na tej działce budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa (tak jak obecnie) lecz również na poczet sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Obecnie, zgodnie z art. 213 ustawy *"Przepisów art. 204-212 nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej"*.

Podobne zawężenie nastąpiło wcześniej w art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa o raz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3). Wyjątek stanowią jedynie nieruchomości SP przejęte od Wojsk Federacji Rosyjskiej. Ostatnio ustawodawca wprowadził kolejne ograniczenie w zakresie prawnej możliwości realizacji uprawnień przysługujących "zabużanom" w ramach ekwiwalentu w ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia

Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 4 tej ustawy *“Przepisów art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 i z 2001 r. Nr 129, poz. 1447) nie stosuje się do mienia, o którym mowa w art. 1 pkt 1 ustawy”*.

Brzmienie tego przepisu zostało uchwalone w drodze jego zmiany dokonanej w art. 21 pkt. 17 lit. b) ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800).

Zdaniem Wnioskodawcy w aspekcie powyższych wyłączeń, sposób realizacji uprawnień określonych w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza wymogi jakie niesie za sobą zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Na poparcie tego zarzutu RPO powołuje orzecznictwo TK, z którego wynika, że zasada zaufania obywateli do państwa oznacza m.in. obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeżeli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli i wreszcie obowiązek nie nadawania przepisom prawnym mocy wstecznej. Nie należy także stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji. Natomiast realizacja uprawnień określonych w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie spełnia tych wymogów, a wręcz przeciwnie - zaskarżone przepisy świadczą o nie respektowaniu przez państwo powyższej zasady, pozbawiając w praktyce „zabużan” szansy na nabycie prawa własności określonych nieruchomości.

Rzecznik podkreśla, że brak możliwości zrealizowania roszczeń „zabużan” wynika przy tym nie z uwagi na faktyczny brak składników majątkowych lecz stan formalno- prawny, wynikający z wprowadzania przez ustawodawcę kolejnych ograniczeń. Efekt tej działalności burzy zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która, zdaniem Rzecznika, ma szczególne znaczenie dla ochrony praw i wolności obywatelskich.

Następnie Wnioskodawca zwraca uwagę, że uprawnienie określone w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest prawem o charakterze majątkowym, mającym postać wierzytelności, co nie ulega wątpliwości w świetle orzecznictwa sądowego. Podlega ono zatem konstytucyjnej ochronie przewidzianej w art. 64 Konstytucji RP, która zapewnia równą dla wszystkich ochronę i dotyczy wszystkich praw majątkowych. RPO uzasadnia, w świetle orzecznictwa TK, że prawo do zaliczania wartości „mienia zabużańskiego” w sposób określony w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jako prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, jest objęte ochroną przewidzianą w przepisie. Zawężając możliwość stosowania tego przepisu, zamiast wpływać na poprawę ochrony praw majątkowych „zabużan”, ustawodawca ją ograniczył, doprowadzając do praktycznej niemożności realizacji uprawnień.

W dalszym ciągu wyводу Wnioskodawca wskazuje, że ingerencja w konstytucyjną zasadę ochrony praw majątkowych jest dopuszczalna pod warunkiem, że nie jest na nadmierna. Tymczasem prawo majątkowe „zabużan” formalnie nadal istnieje, ale jego realizacja jest praktycznie niemożliwa. Przywołując art. 31 ust. 3 Konstytucji RPO podnosi, że przesłankami dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw są : ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Owe przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnego prawa ochrony praw majątkowych nie zostały w ocenie Wnioskodawcy spełnione w omawianym zakresie, gdyż nie istniała konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia. Wręcz przeciwnie - realizując konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, państwo powinno być zainteresowane tym, aby w możliwie nieodległym terminie wywiązać się ze swoich kilkudziesięcioletnich zobowiązań. Nie istnieje też żaden uchwytny związek pomiędzy wprowadzonymi wyłączeniami a bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia, moralności publicznej oraz wolnościami i prawami innych osób.

Również wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji zakaz naruszania istoty ograniczanego prawa został naruszony przez ustawodawcę, gdyż podstawowa funkcja prawa przyznanego obywatelom, którzy pozostawili majątek na terenach nie wchodzących w skład obecnego państwa polskiego, jaką jest otrzymanie w formie stosownego ekwiwalentu innej nieruchomości, została w istocie zniweczona poprzez

kolejne ograniczenia wprowadzone przez ustawodawcę w zakresie realizacji tego prawa.

Wniosek uważam za uzasadniony.

Podzielając w pełni argumentację przytoczoną przez Wnioskodawcę, która znajduje uzasadnienie zarówno w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jak orzecznictwa Sądu Najwyższego pragnę podkreślić jeszcze jeden aspekt sprawy.

Wyłączenie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z katalogu nieruchomości mogących służyć zaspokojeniu roszczeń „zabużan” , które nastąpiło początkowo w ustawie 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), a które zostało następnie utrzymane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami było podyktowane zamiarem uregulowania tych roszczeń w odrębnej ustawie reprivatyzacyjnej. Zarówno rządowy projekt ustawy (druk nr 58) z dnia 03.11.1993 w art. 14 r. jak i uchwalona ustawa w art. 17 wyraźnie stwierdzała, że *„Do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności osobom, które na podstawie art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (..) złożyły wnioski o zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.”*

Regulacja powyższa nawiązywała zatem bezpośrednio do planowanej ustawy reprivatyzacyjnej, której projekt był opracowywany w Sejmie.

Zaspokojenie roszczeń „zabużan” przewidywał również poselski projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach z dnia 18.07.1998 r. (druk nr 602), będący nieznacznie zmodyfikowaną wersją poselskiego projektu z 1993 r.

Projekt ten został wycofany w związku ze stanowiskiem Rządu z dnia 3 sierpnia 1999 r., w którym zarzucono mu nie uwzględnianie zmian ustrojowych i własnościowych oraz konsekwencji rozpoczęcia procesu negocjacyjnego z Komisją Unii Europejskiej. Niemniej Rząd w swym stanowisku nie zaprzeczał potrzebie uregulowania roszczeń „zabużan”, wskazywał jedynie na brak poparcia inicjatywy poselskiej z uwagi na liczne błędy prawne oraz na poważne zaawansowanie prac rządowych nad własnym projektem.

Wynika stąd brak względów merytorycznych dla wyłączenia gruntów, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dla możliwości zaspokojenia roszczeń „zabużan” i wskazuje jedynie na intencje ustawodawcy uregulowania tej kwestii w odrębnej ustawie (co jednakże nie nastąpiło i - jak podnosi Wnioskodawca - przypuszczalnie nie nastąpi).

Jeżeli chodzi o wyłączenie możliwości realizacji uprawnień przysługujących „zabużanom” w ramach ekwiwalentu dokonanego poprzez zmianę ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, to zmiana ta (dokonana ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800), została zawarta w projekcie rządowym ustawy (druk nr 82), i nie została omówiona w uzasadnieniu do tego projektu. Przypuszczalnie mogła mieć ona związek z nałożeniem na Agencję obowiązku przekazywania corocznie 93 % jej dochodu na cele określone w ustawie z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych w latach 2002-2006 (Dz. U. Nr 76, poz. 804). Nie może to jednakże stanowić uzasadnienia w świetle art. 31 Konstytucji.

Ponadto odnośnie obu Agencji podnoszone są niekiedy argumenty, że są one państwowymi osobami prawnymi i jako takie nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa, zgodnie z art. 40 k.c.

Należy tu dokonać rozróżnienia na mienie, które jest własnością Agencji (mienie nabyte przez Agencje w celu zapewnienia ich funkcjonowania) i mienie powierzone im przez ustawodawcę, dla gospodarowania którym zostały powołane. Ustawa o g.n.r. określa kategorie mienia Skarbu Państwa podlegające przekazaniu AWRSP w celu gospodarowania (art. 1 i 2). W ramach AWRSP mienie to zorganizowane jest w formie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 12 ust. 1 i 2). Podobnie ustawa o a.m.w. określa pewną kategorię mienia Skarbu Państwa podlegającego przekazaniu Agencji Mienia Wojskowego w celu gospodarowania (art. 2). Istotą uprawnień obu Agencji jest w obu przypadkach wykonywanie własności i innych praw rzeczowych w imieniu własnym, lecz na rzecz Skarbu Państwa. Na zewnątrz, wobec podmiotów trzecich obie Agencje występują jako właściciele powierzonego im mienia, nie zmienia to jednak faktu, że własność tego mienia pozostaje przy Skarbie Państwa, a Agencje są tylko podmiotami utworzonymi w celu

bieżącego zarządzania nim. Stosunek między Agencjami a Skarbem Państwa można zatem określić odnośnie tej drugiej kategorii mienia jako stosunek powiernictwa (Jerzy Hejduk - „Zakres stosowania art. 50 ustawy samorządzie województwa”, Samorząd Terytorialny nr 5 z 2001, s. 30-33). Nie ma zatem przeszkód prawnych do dysponowania tym mieniem przez Skarb Państwa (oczywiście w formie określonej w ustawach), również w celu zaspokojenia roszczeń „zabużan”.

Opracowała : Zofia Monkiewicz