



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 października 2018 r.

Pozycja 61

## POSTANOWIENIE z dnia 17 października 2018 r. Sygn. akt SK 11/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący  
Grzegorz Jędrejek  
Julia Przyłębska  
Piotr Tuleja  
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 października 2018 r., skargi konstytucyjnej W.S., S.S., D.S.R., D.S.G. i M.S. o zbadanie zgodności:

art. 2 przed wyliczeniem, art. 2 pkt 1 i 2, art. 3 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i 2 i ust. 4, art. 6 ust. 2 i ust. 5 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. Nr 169, poz. 1418), w brzmieniu nadanym art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 195) w zakresie, w jakim pozbawiają prawa do rekompensaty za nieruchomości będące własnością spółek akcyjnych mających siedzibę na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoby, które posiadały akcje w tych spółkach i które były 1 września 1939 r. obywatelami polskimi i miały miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuściły terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, lub z tych przyczyn nie mogły na nie powrócić oraz posiadają obecnie obywatelstwo polskie, a także spadkobierców tych osób, z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

po 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 skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 20 czerwca 2016 r., W.S., S.S., D.S.R., D.S.G. i M.S. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 2 przed wyliczeniem, art. 2 pkt 1 i 2, art. 3 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i 2 i ust. 4, art. 6 ust. 2 i 5 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. Nr 169, poz. 1418, dalej: ustawa o prawie do rekompensaty), w brzmieniu nadanym art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 grudnia 2013 roku (Dz. U. z 2014 r. poz. 195) w zakresie, w jakim pozbawiają prawa do rekompensaty za nieruchomości będące własnością spółek akcyjnych mających siedzibę na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoby, które posiadały akcje w tych spółkach i które były 1 września 1939 r. obywatelami polskimi i miały miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuściły terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 ustawy o prawie do rekompensaty, lub z tych przyczyn nie mogły na nie powrócić oraz posiadają obecnie obywatelstwo polskie, a także spadkobierców tych osób, z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna podlegała wstępnej kontroli. Postanowieniem z 14 czerwca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nadał skardze dalszy bieg (sygn. Ts 122/16).

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

F.S. był jednym z akcjonariuszy spółki Huty Szklane J.S. „Niemen” S.A., będącej właścicielem nieruchomości położonej w osadzie fabrycznej Niemen, obecnie poza granicami państwa polskiego. W skład nieruchomości wchodziły grunty o łącznej powierzchni 1707 ha 7456 m<sup>2</sup>. F.S. posiadał obywatelstwo polskie i do wybuchu II wojny światowej zamieszkiwał w Hutach Szklanych „Niemen”. Akcjonariuszami powyższej spółki były wyłącznie osoby fizyczne, członkowie rodziny S. Akcje miały charakter imienny.

Postanowieniem Sądu Rejonowego w O. z 19 września 1990 r. F.S. został uznany za zmarłego z dniem 9 maja 1945 r. Postanowieniem z 21 maja 1992 r. Sąd Rejonowy w O. stwierdził, że spadek po zmarłym F.S. nabyli: syn L.S., syn S.S. i wnuczka A.S.M. – po 1/3 części.

28 grudnia 1990 r. L.S. wystąpił do Urzędu Rejonowego w O. z wnioskiem o ekwiwalent za mienie pozostawione przez jego ojca F.S. w B. Z wnioskiem o tej samej treści wystąpiła 21 grudnia 1992 r. do Urzędu Rejonowego w Ł. A.S.M. 31 grudnia 2008 r. do wojewody pomorskiego wpłynął wniosek W.S. o wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty za mienie pozostawione przez F.S. w miejscowości B. Postanowieniem z 8 marca 2010 r. Sąd Rejonowy w O. stwierdził, że spadek po L.S. nabyli: żona S.S. w 6/24 części oraz dzieci D.S., D.S.G., J.S.D., H.H., M.S. oraz W.S., po 3/24 części każde z nich. Sprawy z wniosków L.S., A.S.M. oraz W.S. zostały połączone. Wojewoda pomorski wydał 4 lutego 2013 r. decyzję, w której odmówił potwierdzenia W.S., A.S.M., S.S., D.S.R., D.S.G., J.S.D., H.H. oraz M.S. prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia firmy Huty Szklane J.S. „Niemen” S.A., której akcjonariuszem był F.S., poza obecnymi granicami państwa polskiego, położonej w osadzie fabrycznej Niemen koło B. (znak [...]). Zdaniem wojewody, wnioskodawcy nie udowodnili, że zostały spełnione przesłanki wynikające z art. 1 oraz art. 2 ustawy o prawie do

rekompensaty, ponieważ właścicielem wskazanej nieruchomości w osadzie fabrycznej Niemen koło B. była spółka Huty Szklane J.S. „Niemen” S.A., będąca rodzajem działalności osób fizycznych lub prawnych, a nie osoba fizyczna. Na skutek wniesionego odwołania od decyzji wojewody z 4 lutego 2013 r. decyzję w sprawie wydał 20 marca 2013 r. Minister Skarbu Państwa, który utrzymał w mocy decyzję wojewody, podtrzymując powyższą argumentację (znak [...]).

Decyzję Ministra Skarbu z 20 marca 2013 r. zaskarżyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA) W.S., S.S., D.S.R., D.S.G., J.S.D. oraz M.S., zarzucając jej naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy o prawie do rekompensaty oraz art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, polegające na uznaniu, że rekompensata za mienie zabużańskie nie przysługuje, jeżeli właścicielem mienia była osoba prawna, nawet jeśli jej akcje lub udziały przysługiwały wyłącznie osobom fizycznym. Wyrokiem z 28 stycznia 2014 r. WSA oddalił skargę (sygn. [...]). Zdaniem WSA, skarga nie miała usprawiedliwionych podstaw, gdyż sposób określenia przez ustawodawcę przesłanek prawa do rekompensaty, w art. 2 ustawy o prawie do rekompensaty, wyklucza możliwość skutecznego jego dochodzenia przez osoby prawne, w tym spółki kapitałowe. Ponadto poprzednik prawny skarżących nie był nigdy właścicielem przedmiotowej nieruchomości, a jedynie był akcjonariuszem spółki, która jako osoba prawna nabyła własność tej nieruchomości na mocy umowy sprzedaży od Juliusza S.. Wyłączenie z prawa do rekompensaty akcjonariuszy spółek nie jest sprzeczne z przywołanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi. Zdaniem WSA, prawo do rekompensaty nie jest świadczeniem odszkodowawczym w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, lecz ma charakter *sui generis* publicznoprawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach, zawierającej w sobie jedynie element odszkodowawczy, wyrażający się w powiązaniu kwoty rekompensaty z wartością utraconej nieruchomości. Orzeczenie to zostało podtrzymane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 2016 r. (sygn. [...]).

1.2. Skarżący przedstawili w pierwszej części skargi argumenty za jej dopuszczalnością. Jako prawomocne orzeczenie, w którym sąd orzekł ostatecznie o wolnościach i prawach skarżących, wskazano wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 2016 r. (sygn. [...]). Następnie skarżący odnieśli się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących mienia zabużańskiego z: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97), 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117), 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107). Zdaniem skarżących, w niniejszej skardze nie zachodzi przesłanka *res iudicata*, ponieważ wskazane wyroki miały inny zakres.

W dalszej części skarżący dokonali oceny dopuszczalności postępowania ze względu na zakres zaskarżenia. Zdaniem skarżących, przedmiotem skargi nie jest zaniechanie ustawodawcze, którego zaskarżenie powodowałoby konieczność umorzenia postępowania. W ocenie skarżących, ustawodawca pozostawił poza regulacją krąg osób znajdujących się „w życiowo jednakowej sytuacji faktycznej” (skarga, s. 11). Skarżący przypomnieli, że Trybunał Konstytucyjny orzekał w sprawach, których przedmiotem były przepisy, w których brakowało unormowania, bez którego, w związku z naturą regulacji nimi objętej, mogły budzić wątpliwości konstytucyjne. Skarżący przeprowadzili test ustalenia jakościowej tożsamości materii unormowanych w zaskarżonych przepisach i tych pozostawionych poza ich zakresem, dochodząc do wniosku, że jedyna różnica, dyskredytująca skarżących w świetle przesłanek warunkujących prawo do rekompensaty, polega na „lepszem zorganizowaniu ich działalności i przybra-

niu jej w ramy prawne spółki akcyjnej” (tamże). Ponadto skarżący zauważyli, że w przepisach ustawy o prawie do rekompensaty nie ma wprawdzie przepisów ograniczających *expressis verbis* krąg osób uprawnionych do rekompensaty jedynie do osób fizycznych, to jednak wymóg taki można wywnioskować z pozostałych przepisów odnoszących się m.in. do obywatelstwa potencjalnych beneficjentów. Jednakże nawet jeżeli przyjąć, że ograniczenie tego kręgu jedynie do osób fizycznych jest wynikiem nieprawidłowej wykładni przepisów, to zdaniem skarżących, i tak dopuszczalna byłaby ich kontrola przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż taką wykładnię należałoby ocenić jako stałą, powszechną i jednolitą.

1.3. Jako pierwszy wzorzec kontroli skarżący wskazali art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżących, taka redakcja przepisów ustawy o prawie do rekompensaty, która wyłącza ich prawo do dochodzenia rekompensaty za mienie pozostawione przez ich poprzednika prawnego, narusza ich konstytucyjnie chronione prawo majątkowe oraz prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, poprzez wprowadzenia ograniczenia, które nie odpowiada wymogom proporcjonalności. Uzasadniając powyższy zarzut, skarżący w pierwszej kolejności stwierdzili, że prawo do rekompensaty jest prawem chronionym konstytucyjnie. Wniosek taki został postawiony na podstawie analizy przytoczonych powyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn.: K 33/02, K 2/04 i SK 11/12. Skarżący zauważyli, że z powyższych orzeczeń nie wynika, że jakkolwiek ingerencja w sferę prawnie chronionych praw majątkowych jest z góry niedopuszczalna i jako taka zawsze sprzeczna z Konstytucją. Niekonstytucyjność takiej ingerencji powstaje dopiero w sytuacji przekroczenia granic wytyczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie skarżących, wprowadzenie ograniczenia w postaci kwestionowanych przepisów istotnie ogranicza prawo skarżących podlegające ochronie z punktu widzenia art. 64 ust. 1 i 2 (zob. skarga, s. 16). Należy zatem ocenić, czy ograniczenie to spełnia wymogi proporcjonalności.

Dokonując oceny proporcjonalności zaskarżonych przepisów, skarżący przeprowadzili analizę ich treści przez pryzmat zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*, odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Zdaniem skarżących, przyjęte przez ustawodawcę ograniczenie mogło być uzasadnione dążeniem do zmniejszenia zakresu zobowiązań finansowych Skarbu Państwa. Jednakże w ocenie skarżących, przyjęty sposób regulacji nie prowadzi do osiągnięcia tego celu, a poza tym nie wykorzystano innych, bardziej sprawiedliwych i bardziej efektywnych rozwiązań w tym zakresie (zob. skarga, s. 19). Na poparcie tego twierdzenia skarżący przedstawili informacje udzielone przez wojewodów o toczących się przed nimi postępowaniach tego samego typu jak postępowanie leżące u podstaw złożenia niniejszej skargi.

Zdaniem skarżących, zaskarżone przepisy nie spełniają także testu konieczności. Kryterium wyznaczenia kręgu podmiotowego osób uprawnionych do rekompensaty i osób pozbawionych tego prawa sprowadza się do odmiennego sposobu władania nieruchomością, co nie może zostać uznane za konieczną przesłankę w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Takie ograniczenie ma charakter zupełnie arbitralny i przypadkowy. Skarżący zauważyli także, że kwestionowane zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do rekompensaty nie było przedmiotem dyskusji w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy o prawie do rekompensaty.

Odnosząc się do zasady proporcjonalności *sensu stricto*, skarżący oparli się na „aksjologicznym rachunku zalet i wad”, zaczerpniętym z orzecznictwa Trybunału. Zdaniem skarżących powód wprowadzenia kwestionowanego ograniczenia podmiotowego prawa do rekom-

pensaty nie jest do końca jasny i uzasadniony (zob. tamże, s. 21). Skarżący obszernie przedstawili historię rodziny S. i prowadzonego przez nią przedsiębiorstwa. W konkluzji podkreślili, że przedsiębiorstwo rodziny S. było prowadzone przez osoby fizyczne, a dopiero w 1923 r. zostało przekształcone w spółkę akcyjną i pozostawało w wymiarze ekonomicznym majątkiem rodzinnym. Akcjonariuszami Huty Szklane J.S. „Niemen” S.A. byli tylko i wyłącznie obywatele Polski, będący jednocześnie członkami rodziny S. (zob. tamże, s. 25).

1.4. Drugim wzorcem kontroli skarżący uczynili art. 2 Konstytucji, wywodząc z niego zasady: sprawiedliwości społecznej oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem skarżących, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie może zostać uznane za sprawiedliwe, gdyż prowadzi do odmowy części z Zabuzan wypłaty rekompensaty, pomimo że stracili, tak jak osoby uprawnione, dorobek swojego życia w związku z przymusową ewakuacją z terytorium dawnych Kresów (zob. tamże, s. 28). W ocenie skarżących, te same względy natury solidarnościowej i socjalnej, które przemawiały za zagwarantowaniem Zabuzanom prawa do rekompensaty, przemawiają za tymi Zabuzanami, którzy, tak jak skarżący, zostali „wykluczeni” z kręgu osób uprawnionych.

Ponadto, zdaniem skarżących, kwestionowane przepisy naruszają zasadę określoności przepisów prawa. W ocenie skarżących, zastrzeżenia konstytucyjne budzi sposób wskazania zakresu podmiotów uprawnionych do rekompensaty, gdyż w tekście ustawy nie zostało wskazane wprost, że są to jedynie osoby fizyczne. Istotne wątpliwości budzą także rzeczywiste intencje ustawodawcy. Zdaniem skarżących, gdyby ustawodawca chciał wykluczyć z kręgu uprawnionych do rekompensaty osoby prawne, to powinien wprost wyrazić to w przepisach.

2. W piśmie z 16 sierpnia 2017 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Zdaniem Prokuratora, postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: otpTK) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

2.1. W pierwszej części pisma Prokurator Generalny dokonał wykładni zaskarżonych przepisów. W ocenie Prokuratora, ich treść jest jasna i nie budzi w praktyce żadnych wątpliwości. Prokurator przypomniał zasadę prymatu wykładni językowej oraz sytuację, w których można od niej odstąpić, co zdaniem Prokuratora, nie ma miejsca w przypadku przepisów ustawy o prawie do rekompensaty. Prokurator Generalny stwierdził, że wymienione w art. 2 w związku z art. 1 ustawy o prawie do rekompensaty przesłanki odnoszą się do osób fizycznych (zob. pismo Prokuratora Generalnego, s. 19). Zdaniem Prokuratora, wolą ustawodawcy jest pozostawienie poza kręgiem osób uprawnionych do rekompensaty osób prawnych. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z 26 kwietnia 2012 r. w sprawie o sygn. [...]. Prokurator Generalny obszernie przytoczył argumentację sądu, przedstawioną we wskazanym wyroku. NSA m.in. stwierdził, że cecha, jaką stanowi posiadanie określonego obywatelstwa, może odnosić się jedynie do osób fizycznych. Obywatelstwo bowiem jest stosunkiem prawnym, jaki łączy jednostkę ludzką z państwem. Ponadto, zdaniem NSA, przepisy ustawy o prawie do rekompensaty muszą być wykładane kompleksowo, gdyż ustawa ta stanowi regulację odrębną i całościową, mającą aspiracje do ostatecznego i generalnego uregulowania tej materii (zob. tamże, s. 20). Ustawa o prawie do rekompensaty stanowi akt szczególny, którego postanowień nie można wyklądać w sposób rozsze-

rzający i w ten sposób (nieprzewidziany przez ustawodawcę) niezasadnie powiększać krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania określonych przez tę ustawę świadczeń. Reasumując, Prokurator Generalny stwierdził, że prawo do rekompensaty za tzw. mienie zabużańskie nie jest roszczeniem odszkodowawczym w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, lecz ma charakter *sui generis* publicznoprawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach, i przysługuje wyłącznie osobom fizycznym (zob. tamże, s. 22).

2.2. Odnosząc się bezpośrednio do zarzutów skarżących, Prokurator Generalny wskazał brak konsekwencji w ich formułowaniu. Z jednej strony skarżący wskazują na pominięcie prawodawcze, sprowadzające się do braku normy, która wskazywałaby na objęcie osób prawnych podmiotowym zakresem ustawy o prawie do rekompensaty, z drugiej strony zarzucają naruszenie zasady określoności (zob. pismo Prokuratora Generalnego, s. 23). W ocenie Prokuratora Generalnego, albo zaskarżone przepisy są niejednoznaczne (brak im cechy określoności), albo są jednoznaczne (czyli dostatecznie określone) na tyle, że pozwalają stwierdzić deficyt normy, który narusza prawa i wolności konstytucyjne (zob. tamże, s. 23). Prokurator Generalny, na podstawie analizy argumentacji przedstawionej w skardze, uznał, że zasadniczym zarzutem skarżących jest pominięcie prawodawcze sprowadzające się do niepełnego i jedynie fragmentarycznego uregulowania pewnej wąskiej dziedziny stosunków społecznych.

2.3. Prokurator Generalny przytoczył obszernie fragmenty orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do problematyki zaniechań i pominięć prawodawczych. Następnie odnosząc wskazane tezy orzecznicze do niniejszej sprawy, Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że przedmiotem niniejszej sprawy jest zaniechanie ustawodawcze niepodlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator przypominał, że beneficjentami prawa do rekompensaty, przewidzianej w ustawie o prawie do rekompensaty są osoby fizyczne. Podmiot, jakim jest spółka akcyjna, a więc osoba prawna, nie może wykazywać dostatecznego podobieństwa do osób fizycznych, pomimo ich pozornej symetryczności (nieruchomość spółki akcyjnej też została pozostawiona poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej i spadkobiercy akcjonariuszy spółki też posiadają obywatelstwo polskie) z aktualnymi adresatami zaskarżonych przepisów. Między tymi dwoma podmiotami (grupami podmiotów) występują istotne różnice jakościowe (zob. pismo Prokuratora Generalnego, s. 32). Reasumując, Prokurator Generalny stwierdził, że wola ustawodawcy zawartą w przepisach ustawy o prawie do rekompensaty osoby prawne, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nie są uprawnione do rekompensaty.

2.4. Odnosząc się do zarzutu niedostatecznej określoności zaskarżonych przepisów, Prokurator Generalny uznał, że podczas stosowania zakwestionowanych przez skarżących przepisów ustawy o prawie do rekompensaty, w zaskarżonym zakresie, nie występują jakiegokolwiek rozbieżności interpretacyjne. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma sporu co do tego, że wymienione w art. 2 w związku z art. 1 ustawy o prawie do rekompensaty przesłanki uzyskania prawa do rekompensaty odnoszą się wyłącznie do osób fizycznych (zob. pismo Prokuratora Generalnego, s. 36).

3. W piśmie z 8 lutego 2018 r. Marszałek Sejmu przedłożył wyjaśnienia w sprawie oraz wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Dokonując analizy formalnoprawnej skargi, Marszałek Sejmu stwierdził, że sformułowane przez skarżących zarzuty nakazują w pierwszej kolejności rozważyć czy w przedmiotowej sprawie zachodzi pominięcie legislacyjne, czy zaniechanie ustawodawcy. Jednocześnie Marszałek Sejmu przypomniał, że tzw. pominięcie legislacyjne może być przedmiotem badania konstytucyjności, natomiast zaniechanie ustawodawcy pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Po przedstawieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego tego zagadnienia oraz poglądów doktryny w tym zakresie, Marszałek Sejmu doszedł do przekonania, że przesądzenie tego wymaga przeanalizowania istoty tzw. roszczeń zabużańskich, stanowiącej genezę prawa do rekompensaty (zob. pismo Marszałka Sejmu, s. 13).

3.2. Powołując się na poglądy wyrażone w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, Marszałek Sejmu stwierdził, że tzw. układy republikańskie kreowały zobowiązanie władz państwa polskiego do uregulowania w prawie wewnętrznym rozliczeń z obywatelami polskimi, którzy utracili mienie nieruchomości w związku ze zmianą granic na skutek wojny rozpoczętej w 1939 r. (zob. pismo Marszałka Sejmu, s. 13). Mienie zabużańskie uznawane jest za prawo publiczne o charakterze socjalnym, a nie *stricte* odszkodowawczym. Marszałek podkreślił, że pozbawienie własności obywateli polskich mieszkających na kresach nie zostało dokonane z inicjatywy i na rzecz państwa polskiego, lecz zostało narzucone w związku z okolicznościami geopolitycznymi (zob. tamże, s. 14).

Odwołując się do uzasadnienia projektu ustawy o prawie do rekompensaty, a także przebiegu prac legislacyjnych, Marszałek Sejmu zauważył, że uprawnienia zabużańskie miały zawsze charakter świadczenia „pomocowego”, przysługującego obywatelom polskim. Celem ustawodawcy było kompleksowe uregulowanie kwestii realizacji zobowiązań wobec Zabuzan (a także konieczność zapewnienia wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce). W ocenie Marszałka Sejmu, 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 swego miejsca zamieszkania i przesiedlili się, z zamiarem stałego zamieszkania, na terytorium państwa polskiego w nowych granicach (zob. pismo Marszałka Sejmu, s. 15). Przepisy ustawy o prawie do rekompensaty wyraźnie akcentują wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez osobę ubiegającą się o przyznanie rekompensaty. Wymóg ten odnosi się zarówno do właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP (art. 2 pkt 2) jak i do spadkobierców właściciela takiej nieruchomości (art. 3 ust. 2).

3.3. Ustosunkowując się do zarzutu „niedostatku treściowego” zaskarżonych regulacji, Marszałek Sejmu powołał się na przesłanki oceny zgodności z Konstytucją pominięcia prawodawczego, określone w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 8 września 2014 r. (sygn. SK 7/14). Należą do nich: 1) jakościowa tożsamość materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej; 2) konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych wskazanych w skardze oraz 3) przypadkowość decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie wskazanej materii. Marszałek Sejmu, doszedł do przekonania o braku „tożsamości jakościowej” materii unormowanych w zakwestionowanych w skardze przepisach (osoby fizyczne) i tych pozostawionych poza ich zakresem (osoby prawne). Różnice jakościowe między tymi grupami podmiotów uwidaczniają się w zakresie możliwości spełnienia przez osoby prawne przesłanek realizacji prawa do rekompensaty, takich jak obywatelstwo czy wymóg opuszczenia byłego terytorium państwa. Ponadto za pozostawieniem

osób prawnych poza regulacją ustawy o prawie do rekompensaty przemawia pomocowy, socjalny charakter świadczeń przyznawanych Zabuzanom oraz ich cel, jakim było umożliwienie im po przesiedleniu się ponownego startu życiowego. W ocenie Marszałka Sejmu, ustawodawca intencjonalnie ograniczył możliwość uzyskania prawa do rekompensaty do osób fizycznych, co prowadzi do wniosku, że skarżący uczynili przedmiotem sprawy zaniechanie prawodawcze pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

3.4. Dodatkowo, Marszałek Sejmu przypomniał podstawy reżimu prawnego spółek kapitałowych, obowiązującego w okresie dwudziestolecia międzywojennego, na terenach, na których znajdowała się przedmiotowa nieruchomość. W ocenie Marszałka, spółka akcyjna nie była jedynie formą organizacyjną prowadzenia działalności gospodarczej, a akcjonariuszy nie można było uznać za współwłaścicieli nieruchomości należącej do spółki. Spółka była odrębnym i samodzielny od jej akcjonariuszy bytem prawnym i podmiotem prawa cywilnego. Prawa członkowskie inkorporowane w akcjach nie stanowiły praw podmiotowych akcjonariuszy do mienia stanowiącego własność spółki. Nieruchomości znajdujące się w osadzie fabrycznej Niemen nie mogły być uznane za osobistą własność poprzednika prawnego skarżących, a możliwość ich nabycia w przypadku likwidacji spółki była jedynie czysto hipotetyczna i nie zaktualizowała się przed 1 września 1939 r. (zob. pismo Marszałka Sejmu, s. 18-19).

4. Pismem z 18 lipca 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK). Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie otpTK stosuje się przepisy tej ustawy. Pozostają w mocy czynności procesowe dokonane we wszczętych i niezakończonych postępowaniach.

Skarga konstytucyjna została złożona do Trybunału Konstytucyjnego 20 czerwca 2016 r. W dniu złożenia skargi obowiązywała ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.). Formalna ocena skargi została dokonana przez Trybunał w postanowieniu z 14 czerwca 2017 r. (sygn. Ts 122/16). Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że badanie dopuszczalności rozpoznania skargi nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego, lecz jest dokonywane przez cały czas jej rozpoznania (zob. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37 i cytowane tam orzecznictwo). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Niniejsze postępowanie toczy się na podstawie otpTK, w związku z czym ocena dopuszczalności skargi konstytucyjnej musiała być przeprowadzona zgodnie z przepisami niniejszej ustawy (w szczególności z art. 53 i z art. 77 ust. 1).



Do wymagań formalnych, które musi spełniać skarga konstytucyjna, należą: 1) sporządzenie skargi przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 44 ust. 1 otpTK); 2) wniesienie jej w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 otpTK); 3) wyczerpanie przez skarżącego przysługujących mu zwykłych środków zaskarżenia (art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 77 ust. 1 otpTK). W niniejszej sprawie powyższe wymogi zostały spełnione.

Ponadto przedmiot zaskarżenia musi się wiązać z rozstrzygnięciem wskazanym przez skarżącego jako ostateczne (art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK), wzorcem kontroli może być – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji (a także art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK) – tylko adekwatny przepis Konstytucji, a zarzut musi zostać należycie uzasadniony (art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK).

## 2. Przedmiot kontroli.

2.1. Jako przedmiot kontroli skarżący wskazali art. 2 przed wyliczeniem, art. 2 pkt 1, art. 2 pkt 2, art. 3 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i 2 i ust. 4, art. 6 ust. 2 i ust. 5 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 2017 r. poz. 2097; dalej: ustawa o prawie do rekompensaty), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 195) w zakresie, w jakim pozbawiają prawa do rekompensaty za nieruchomości będące własnością spółek akcyjnych mających siedzibę na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoby, które posiadały akcje w tych spółkach i które były 1 września 1939 r. obywatelami polskimi i miały miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuściły terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, lub z tych przyczyn nie mogły na nie powrócić oraz posiadają obecnie obywatelstwo polskie, a także spadkobierców tych osób.

2.2. Jako ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżący wskazali wyrok NSA z 18 lutego 2016 r., sygn. akt [...]. W skardze kasacyjnej do NSA skarżący zarzucili błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy o prawie do rekompensaty (zob. uzasadnienie wyroku NSA, s. 7). We wskazanym wyroku, NSA nie odnosił się w ogóle do wskazanych w *petitum* skargi: art. 5 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i 2 i ust. 4, art. 6 ust. 2 i ust. 5 pkt 2 ustawy o prawie do rekompensaty. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Przedmiot kontroli sprawowanej przez Trybunał został więc ograniczony do podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego.

Uznanie, że kwestionowany w skardze konstytucyjnej przepis był podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia wymaga wykazania, że w sposób bezpośredni kształtował jego treść, prowadząc jednocześnie do niedozwolonej, władczej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw podmiotowych skarżącego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące

procedury (zob. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Jednakże, w niektórych sytuacjach, organ orzekający, konstruując treść rozstrzygnięcia, wykorzystuje jakąś normę, ale wyraźnie jej w sentencji nie powołuje. W takim wypadku zgodnie z orzecznictwem Trybunału przyjmuje się, że istnieje wymagany przez art. 79 ust. 1 Konstytucji związek między orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony w treści sentencji indywidualnego rozstrzygnięcia (por. m.in. wyroki z: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60; 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58; 22 marca 2017 r., sygn. SK 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 19).

2.3. Należało zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy przedmiotem zaskarżenia mogą być wszystkie wskazane przez skarżących przepisy.

W art. 2 ustawy o prawie do rekompensaty zostały określone przesłanki prawa do rekompensaty, które muszą być spełnione łącznie. Zgodnie z tym przepisem prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymagania:

„1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów:

a) art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz.U. poz. 580) lub

b) art. 24 Kodeksu Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 1932 r. poz. 934), lub

c) § 3-10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu co do § 2 ust. 3-5, z Ministrem Spraw Wojskowych co do §§ 20, 21, 22, 24 ust. 3, § 49 ust. 1 i 2, § 55 i § 56 oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych co do § 18 ust. 1 i 2, § 51 i § 55, o meldunkach i księgach ludności (Dz.U. poz. 489)

– oraz opuścił był terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić;

2) posiada obywatelstwo polskie”.

Z kolei w art. 3 ustawy o prawie do rekompensaty zostały uregulowane kwestie dotyczące współwłasności pozostawionych nieruchomości. „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).

Zaskarżone przepisy art. 5 i art. 6 ustawy o prawie do rekompensaty mają charakter proceduralny. Dotyczą wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty. Skarżący zakwestionowali tylko te fragmenty art. 5 i art. 6, które pośrednio potwierdzają, że prawo do rekompensaty przysługuje wyłącznie osobom fizycznym. Treść ich jest następująca:

„Art. 5. 1. (...)

2. Wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty w przypadkach, o których mowa w art. 3, składa współwłaściciel lub spadkobierca, lub wskazana osoba uprawniona do rekompensaty.

3. Prawo do rekompensaty potwierdza, w drodze decyzji:

1) wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy będącego właścicielem nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej albo

2) wojewoda właściwy ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania osoby będącej właścicielem nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli o zaliczenie ubiegają się spadkobiercy tej osoby (...)

4. Wojewoda, do którego wpłynął wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty, zawiadamia o wszczęciu postępowania wojewodów właściwych ze względu na miejsce zamieszkania pozostałych współwłaścicieli lub spadkobierców, lub wskazanych osób uprawnionych do rekompensaty.

Art. 6. 1. (...)

2. W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej do wniosku należy dołączyć:

1) postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku albo o dziale spadku;

2) oświadczenie o wskazaniu osoby uprawnionej w przypadku, o którym mowa w art. 3 ust. 2.

(...)

5. W przypadku braku dokumentów, o których mowa w ust. 4 pkt 1 i 2, dowodami, o których mowa w ust. 1 pkt 1, mogą być oświadczenia dwóch świadków złożone, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, przed notariuszem, organem prowadzącym postępowanie lub w polskiej placówce konsularnej w kraju zamieszkania świadka, którzy:

1) (...)

2) nie są osobami bliskimi – w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.) – właściciele lub spadkobierców ubiegających się o potwierdzenie prawa do rekompensaty”.

Skarżący nie kwestionują treści zaskarżonych przepisów, ale kwestionują pozostawienie poza zakresem regulacji spółek kapitałowych. Przy czym skarżący wskazali, na co również zwracają uwagę uczestnicy postępowania i orzekające w sprawie sądy administracyjne, że w żadnym przepisie ustawy o prawie do rekompensaty nie zostało wprost wyartykułowane, że prawo to przysługuje wyłącznie osobom fizycznym. Taki wniosek można wyprowadzić dopiero z całokształtu przepisów ustawy, w tym przede wszystkim z tych przepisów, które zostały wskazane przez skarżących. Kontrola konstytucyjności na tle niniejszej sprawy dotyczy zatem pewnej instytucji, której treść została wyrażona w wielu miejscach ustawy. Jak zauważył Trybunał w przytoczonym wyżej wyroku o sygn. SK 7/06, „[w] takiej sytuacji, oceniając kwestię niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny nie tylko rozważa treść pojedynczej normy, statycznie zapisanej w tekście ustawy, ale także ocenia, czy instytucja wykreowana przez zaskarżony akt, istniejąc i – co istotne – działając w systemie prawnym, nieuchronnie nie prowadzi do niekonstytucyjnego skutku (...). Oba typy niekonstytucyjności (niezgodność z Konstytucją pojedynczej normy; niezgodność z Konstytucją kreowanej przez normy instytucji) mogą być przedmiotem kontroli Trybunału”.

Reasumując, przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie mogły być zarówno przepisy wymienione jako podstawa prawna w ostatecznym rozstrzygnięciu w sprawie – art. 2

i art. 3 ustawy o prawie do rekompensaty, jak również art. 5 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i 2 i ust. 4, art. 6 ust. 2 i ust. 5 pkt 2 ustawy o prawie do rekompensaty.

2.4. Przedmiot zaskarżenia został przez skarżących określony zakresowo. Skarżący nie kwestionują zgodności z Konstytucją treści wysłowionej wprost we wskazanych przepisach ustawy o prawie do rekompensaty, ale tych pozostawionych poza regulacją. Zdaniem skarżących, ustawodawca, podejmując się kompleksowego uregulowania kwestii roszczeń zabużańskich, pominął sytuację akcjonariuszy spółek kapitałowych, którzy również pozostawili swoje majątki na terenach objętych zakresem normowania tzw. układów republikańskich.

### 3. Wzorce kontroli.

3.1. Wobec zakwestionowanych przepisów skarżący formułują dwa główne zarzuty. Pierwszy z nich opiera się na przyjęciu założenia, że pozostawienie poza regulacją ustawy o prawie do rekompensaty spółek akcyjnych i ograniczenie kręgu podmiotowego osób uprawnionych do wystąpienia z roszczeniami zabużańskimi jedynie do osób fizycznych stanowi tzw. pominięcie prawodawcze sprowadzające się do niepełnego i jedynie fragmentarycznego uregulowania pewnej wąskiej dziedziny stosunków społecznych. Zdaniem skarżących, tak rozumiane pominięcie prawodawcze narusza art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez pozbawienie skarżących prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez ukształtowanie tego prawa w sposób prowadzący do nierównego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej. Wychodząc z założenia o występowaniu tzw. pominięcia prawodawczego, skarżący zarzucają również naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), przez odmowę przyznania skarżącym rekompensaty i ich niesprawiedliwe potraktowanie w stosunku do pozostałej części Zabuzan, którym rekompensatę taką przyznano, pomimo że skarżący znajdują się w „tożsamej sytuacji życiowej” z osobami uprawnionymi do jej otrzymania (zob. skarga, s. 3).

3.2. Drugi zarzut opiera się na przeciwstawnym założeniu, że przepisy ustawy o prawie do rekompensaty są sformułowane na tyle niejasno, że nie można z nich wyprowadzić jednoznacznego wniosku, że osobami uprawnionymi do rekompensaty są jedynie osoby fizyczne, co zdaniem skarżących, „budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia rzeczywistych intencji ustawodawcy” (skarga, s. 30). Skarżący zarzucają zatem wskazanym przepisom naruszenie zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji). Na poparcie tak sformułowanego zarzutu skarżący nie przedstawili jednak żadnych argumentów, a cały wywód skargi skoncentrowany jest wokół pierwszego zarzutu, u którego podstaw leży założenie o występowaniu tzw. pominięcia prawodawczego. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Niniejsza skarga konstytucyjna w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji) nie spełnia powyższego wymogu, w związku z czym Trybunał był zobligowany do umorzenia postępowania w tym zakresie, jako niedopuszczalnego, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

### 4. Ocena dopuszczalności skargi.

4.1. Podstawowy zarzut skargi opiera się na twierdzeniu o występowaniu w zaskarżonej regulacji tzw. pominięcia prawodawczego. Skarżący kwestionują wymienione w *petitum*

skargi przepisy w zakresie, w jakim ograniczają one możliwość ubiegania się o rekompensatę z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej jedynie do sytuacji, w której osoby fizyczne były „bezpośrednimi właścicielami tego mienia”, a wyłączają prawo do uzyskania rekompensaty za mienie pozostawione przez te same osoby fizyczne, ale będące „pośrednimi właścicielami mienia”, jako akcjonariusze spółek akcyjnych (lub wspólnicy spółek z ograniczoną odpowiedzialnością), mających siedzibę na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i będących bezpośrednimi właścicielami opuszczonego mienia (nieruchomości). Jak podkreślają skarżący, wyłączenie to znajduje zastosowanie, pomimo że wyżej wymienione osoby fizyczne spełniają wszystkie ustawowe przesłanki uzyskania rekompensaty, poza wywodzoną z tej ustawy przesłanką „bycia bezpośrednim właścicielem nieruchomości” (skarga, s. 10).

W orzecznictwie TK odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że do jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. „Z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach, ponieważ „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych” (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok z 10 maja 2004 r. o sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; i wyrok o sygn. SK 39/03; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub

wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Bywa, że granica między zaniechaniem a pomięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie TK wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. Pierwszym jest *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (zob. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem oraz piśmiennictwem). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Drugie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30) stwierdzając, że „odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od regulacji «fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (por. wyrok o sygn. SK 22/01). Trzecim kryterium jest źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii; nakaz ten powinien wynikać z Konstytucji.

4.2. Dokonując oceny występowania w sprawie tzw. pominięcia prawodawczego, należy zauważyć, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, na którą powoływały się w szczególności sądy administracyjne orzekające w sprawie, jak również uczestnicy postępowania, z treści przepisów ustawy o prawie do rekompensaty wynika jednoznacznie, że beneficjentami tej regulacji mogą być wyłącznie osoby fizyczne. Tak twierdzą również skarżący (pomijając lakonicznie sformułowany zarzut naruszenia zasady określoności przez przepisy ustawy o prawie do rekompensaty). Za taką wykładnią przemawia przede wszystkim uzależnienie powstania prawa do rekompensaty od przesłanki obywatelstwa (m.in. art. 2 pkt 1 ustawy o prawie do rekompensaty) oraz przesłanki „opuszczenia” terytorium leżącego obecnie poza granicami RP (art. 2 pkt 1 *in fine* ustawy o prawie do rekompensaty).

4.3. Ustawodawstwo zabużańskie, w tym również obowiązująca ustawa o prawie do rekompensaty, nawiązuje wprost do tzw. układów republikańskich. Zostały one wymienione w art. 1 ustawy o prawie do rekompensaty. Ich status prawny jest wysoce dyskusyjny. W wyroku z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97) Trybunał stwierdził, że „nie można przyjąć, że umowy te stanowiły kiedykolwiek element wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Zarówno w okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji z 1952 r. (lata 1944-1952), w którym obowiązywały w tej mierze postanowienia Konstytucji marcowej z 1921 r., jak i w okresie obowiązywania Konstytucji z 1952 r., wreszcie na tle przepisów konstytucyjnych po 1989 r. i na tle nowej Konstytucji z 1997 r. minimalną podstawą obowiązywania w stosunkach wewnętrznych norm zawartych w umowach międzynarodowych była ich ratyfikacja i opublikowanie umowy w Dzienniku Ustaw (...)”.

Obecnie Konstytucja także wymaga ratyfikacji oraz publikacji umowy międzynarodowej, aby była ona skuteczna w prawie wewnętrznym. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 Kon-

stytucji, „ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”. Tzw. umowy republikańskie nigdy nie zostały opublikowane, co podważa ich skuteczność w prawie wewnętrznym. Natomiast zgodnie z art. 241 Konstytucji do umów międzynarodowych zawartych przez RP przed wejściem w życie nowej Konstytucji znajdzie zastosowanie art. 91 Konstytucji, jeżeli zostały one ratyfikowane zgodnie z obowiązującymi w czasie ich ratyfikacji przepisami, zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw, dotyczą kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Umowy republikańskie, nawet jeżeli uznać, że nastąpiła ich ratyfikacja na posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej 9 sierpnia 1944 r., nigdy nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw. Nie spełnia tego wymagania, zwłaszcza z punktu widzenia możliwości bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych w porządku wewnętrznym państwa, powołanie się na umowy republikańskie w preambule do umowy z 25 marca 1957 r. zawartej pomiędzy rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 222). Powołanie się na te umowy nie może być bowiem uznane za akt inkorporacji postanowień umów republikańskich do wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Wymaganie publikacji umów w Dzienniku Ustaw nie może być zastąpione jedynie przez przywołanie faktu zawarcia tych umów. Byłoby to sprzeczne z istotą i celem takiego wymagania, stanowiącego niezbędną przesłankę formalną obowiązywania tych aktów w wewnętrznym porządku prawnym państwa.

Z drugiej jednak strony Trybunał stwierdził, że „brak pełnej suwerenności państwowej i narzucenie rozwiązań przyjętych w umowach republikańskich przez ZSRR nie mogą, abstrahując od tego, że w omawianym wypadku doszło do wykonania zobowiązań międzypaństwowych, prowadzić do wniosku o możliwości podważania ich wyłącznie z tej przyczyny. Takie stanowisko przyjął m.in. suwerenny prawodawca polski po 1990 r. utrzymując w mocy przepisy prawa wewnętrznego oraz umowy międzynarodowe, stanowiące w latach 1944-1989. (...) Należy jednak zauważyć, że świadomość braku pełnej suwerenności państwowej Polski w okresie pomiędzy 1944-89 rokiem stanowiła jeden z bezpośrednich motywów wprowadzenia do Konstytucji RP art. 241 ust. 2 przewidującego konieczność sporządzenia przez Radę Ministrów wykazu umów międzynarodowych, zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją. W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wskazywano na celowość objęcia tym wykazem tych w szczególności umów międzynarodowych, które zawierały postanowienia narzucone Polsce przez obce mocarstwa i wynikające z faktycznej niemożliwości uzgodnienia w sposób suwerenny treści przyjmowanych regulacji, należycie uwzględniające interesy państwa polskiego (...). Umowy republikańskie należą do takiej kategorii umów międzynarodowych zawartych w okresie braku faktycznej suwerenności państwa polskiego” (wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97). Z kolei w postanowieniu z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 266), Trybunał zajął stanowisko, że „[b]rak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową. Akty normatywne tych organów były podstawą rozstrzygnięć indywidualnych, które m.in. ukształtowały strukturę własnościową w obszarze własności rolnej, a także stosunki prawne w innych dziedzinach życia społecznego. Upływ czasu, który z punktu widzenia prawa nie jest zjawiskiem obojętnym, nadał tym stosunkom trwałość i dziś są one podstawą ekonomicznej i społecznej egzystencji znacznej części społeczeństwa polskiego”.

Ustawa o prawie do rekompensaty stanowi swoistą realizację postanowień układów republikańskich (swoistą – ponieważ realizacja ta wynikała ze względów nie tyle prawnych, ile raczej socjalnych i pomocowych). Krąg podmiotów uprawnionych do rekompensaty za mienie pozostawione na byłym terytorium RP należy wobec tego ustalać zgodnie z przepisami tych układów, według których uprawnienia do ekwiwalentu dotyczyły osób przesiedlonych, które do 17 września 1939 r. posiadały obywatelstwo polskie, zamieszkiwały na terenach niewchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły na tych terenach nieruchomości, za które – na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo polskie – miały otrzymać ekwiwalent oraz przybyły do Polski po uprzednim poddaniu się procedurze ewakuacyjnej. Prawo do ekwiwalentu wynikające z umów republikańskich przysługiwało od początku jedynie osobom fizycznym.

4.4. Taki wniosek można wyprowadzić również z analizy przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą o prawie do rekompensaty. W obowiązującej uprzednio 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. 2004 r. Nr 6, poz. 39) przesłankami uzyskania prawa do zaliczenia było posiadanie obywatelstwa polskiego oraz „zamieszkiwanie” i „opuszczenie” określonego terytorium, co można przypisać jedynie osobom fizycznym. W uzasadnieniu projektu ustawy o prawie do rekompensaty (druk sejmowy z 3 marca 2005 r., nr 3793/IV kadencja) zostały wymienione (s. 9-10) zmiany w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy (z 2003 r.). Wśród tych zmian nie zaproponowano poszerzenia kręgu osób uprawnionych do rekompensaty w stosunku do obowiązujących wówczas regulacji, w tym – o spółki kapitałowe. Ponadto w uzasadnieniu projektu ustawy o prawie do rekompensaty wskazano wprost, że „[p]roponowane przepisy w głównej mierze kontynuują rozwiązania obecnie obowiązujące, ponieważ warunki, jakie muszą spełniać osoby uprawnione, zostały ukształtowane z zachowaniem postanowień uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1991 r. (III CZP 84/90), zgodnie z którą «prawo do zaliczenia wartości mienia pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego przysługuje obywatelom polskim, zamieszkałym w dniu 1 września 1939 r. na tych terenach, którzy po tym dniu opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. i zamieszkują w Polsce»” (druk sejmowy z 3 marca 2005 r., nr 3793/IV kadencja, uzasadnienie, s. 9).

Kwestia zakresu podmiotowego osób uprawnionych do rekompensaty była jednym z podstawowych zagadnień podnoszonych w toku prac legislacyjnych, jednakże uprawnienie to wiązano od początku wyłącznie z osobami fizycznymi. Gdyby ustawodawca chciał objąć regulacją prawną spółki akcyjne (czy szerzej – kapitałowe), to powinien był to uczynić wprost, w sposób jednoznaczny, tym bardziej że ustawa ta ma charakter szczególny i nie powinna być interpretowana rozszerzająco. Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku w sprawie skarżących (sygn. akt I OSK 1113/14): „[u]stawa zabużańska z 2005 r., normując bowiem ściśle określoną problematykę, stanowi akt szczególny, którego postanowień nie można wyklądać w sposób rozszerzający i w ten sposób (nieprzewidziany przez ustawodawcę) niezasadnie powiększać krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania określonych przez tę ustawę świadczeń”. Trybunał Konstytucyjny podziela tę opinię.

Ponadto rozszerzenie kręgu beneficjentów prawa do rekompensaty o spółki kapitałowe nie mogłoby polegać jedynie na prostym dodaniu do katalogu uprawnionych kolejnych osób. Konieczne byłoby uregulowanie wielu istotnych kwestii, w szczególności przesłanki obywa-



telstwa akcjonariuszy (wspólników), charakteru akcji lub udziałów spółki itd. Brak takich regulacji także wskazuje na to, że zamiarem prawodawcy było przyznanie prawa do rekompensaty wyłącznie osobom fizycznym. Prowadzi to do wniosku, że pominięcie osób prawnych w analizowanych przepisach nie było przypadkowe; było przemyślanym i zamierzonym zabiegiem legislacyjnym.

4.5. Zarzucane zaskarżonym przepisom pominięcie określonej regulacji nie spełnia także, na tle ugruntowanego stanowiska Trybunału, kryterium tożsamości jakościowej materii uregulowanej oraz pominiętej. Na tle Konstytucji osoba prawna jest w zasadzie jedynie instrumentem prawnym, służącym osobie fizycznej – człowiekowi – właściwemu podmiotowi konstytucyjnych praw i wolności. O ile osoba fizyczna (człowiek) stanowi o racji bytu samego systemu prawnego, w tym Konstytucji, o tyle osoba prawna jest tylko akcydentalnym bytem prawniczym, a więc niekoniecznym, choć wysoce użytecznym, na co wskazuje historia tej instytucji, jej funkcje oraz zakres występowania w prawie prywatnym i publicznym.

Uwaga ta nie ma jednak wpływu na znaczenie i zakres wypracowanego przez Trybunał kryterium tożsamości jakościowej materii uregulowanej oraz pominiętej w kwestionowanym przepisie, które pozwala na określenie oznaczonego zaniechania legislacyjnego jako pominięcia ustawodawczego. Jak wspomniano wcześniej, Trybunał tylko wyjątkowo orzeka w sprawie zaniechania legislacyjnego, pod warunkiem że ma ono postać pominięcia ustawodawczego. Ponieważ jest to instytucja wyjątkowa, to jej kryteria także mają charakter wyjątkowy i powinny być rozumiane ściśle. Tożsamość jakościową, identyczność czy podobieństwo jakościowe materii uregulowanej oraz pominiętej należy oceniać w technicznoprawnym, ścisłym znaczeniu, horyzontalnie, a nie wertykalnie (z punktu widzenia zasad i wartości konstytucyjnych). Ocena na tle zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności na tle zasady równości, następuje dopiero po ustaleniu, czy materia pominięta była z technicznoprawnego punktu widzenia tożsama jakościowo z materią uregulowaną.

Na tle ustawodawstwa zwykłego, z technicznoprawnego, ścisłego punktu widzenia osoby fizyczne i osoby prawne stanowią odmienne kategorie podmiotów prawa. Osoba prawna ma własne uprawnienia i obowiązki, wynikające z przysługującej jej zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych. Jednoznacznie wyróżnia się jako odrębne podmioty osoby fizyczne i osoby prawne w art. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.). Z kolei zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1577, ze zm.), spółka akcyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru (art. 12). Akcjonariusze nie odpowiadają za zobowiązania spółki (art. 301 § 5). Majątek spółki akcyjnej jest jej własnym majątkiem, a nie współwłasnością akcjonariuszy. Sprawami spółki kierują jej organy, a nie poszczególni akcjonariusze. Akcje spółki mogą być imienne lub na okaziciela, przy czym zamiana akcji imiennych na akcje na okaziciela albo odwrotnie może być dokonana na żądanie akcjonariusza, jeżeli ustawa lub statut nie stanowi inaczej (art. 334). W chwili wybuchu drugiej wojny światowej, a zatem w chwili zaistnienia faktów, które stanowią podstawę powstania prawa do rekompensaty, obowiązywały analogiczne regulacje prawne (w szczególności rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy, Dz. U. Nr 57, poz. 502).

Nie można zatem traktować sytuacji, w której akcjonariusze spółki akcyjnej, będący obywatelami polskimi, byli zmuszeni opuścić tereny objęte zakresem regulacji układów republikańskich jako sytuację tożsamą jakościowo z sytuacją osób fizycznych, które zmuszone były opuścić własne nieruchomości. Należy zatem uznać, że zarzucane skarżonym przepisom pominięcie dotyczy materii, która nie jest tożsama z materią w nich uregulowaną. Oceniane

przepisy nie naruszają więc konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), przysługujących osobom fizycznym oraz osobom prawnym, przez pominięcie ustawodawcze.

4.6. Trudno także uznać, że zaniechanie przez ustawodawcę przyznania rekompensaty akcjonariuszom spółek akcyjnych (wspólnikom spółek z ograniczoną odpowiedzialnością), narusza nakaz regulacji wynikający z konstytucyjnej ochrony własności i innych praw majątkowych. Konstytucja nie zawiera nakazu uregulowania prawa do rekompensaty, w szczególności nie wynika on z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie wskazuje, poza szeroko pojętymi prawem własności i prawem dziedziczenia, jakie konkretne prawa podmiotowe, o jakiej konstrukcji i treści mają być powołane w ustawie. Nie nakazuje zatem wprowadzenia do systemu prawnego także prawa do rekompensaty za utracone mienie zabużańskie. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz, że jeżeli ustawodawca zdecyduje się na wykreowanie określonego prawa majątkowego, powinno być ono ukształtowane w zgodzie z zasadami wynikającymi z tego przepisu.

Konstytucyjny nakaz przedmiotowej regulacji mógłby co najwyżej wynikać z art. 64 ust. 2 Konstytucji, normującego zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Jednakże, jak wykazano wyżej, zasada ta nie została naruszona z uwagi na brak jakościowej tożsamości materii uregulowanej oraz pominiętej przez regulację zaskarżonych przepisów.

Jak zaznaczono wcześniej, z uwagi na szczególny status układów republikańskich nie sposób poszukiwać także w nich bezpośredniego, legalnego na tle Konstytucji (art. 91 ust. 1), źródła prawa do rekompensaty.

Pomimo tego oraz pomimo braku konstytucyjnego nakazu uregulowania prawa do rekompensaty, prawodawca zdecydował się na ustawowe uregulowanie tej instytucji. Ma ona jednak umocowanie ustawowe, a charakter – socjalny, pomocowy. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117), „przrzeczona kompensacja miała przede wszystkim cechy świadczenia «pomocowego» o charakterze w pierwszej kolejności socjalnym (a nie tylko odszkodowawczym), umożliwiającego obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego. Była, zgodnie z postanowieniami umów republikańskich, przeznaczona wyłącznie dla obywateli RP (wg stanu prawnego z dnia 1 września 1939 r.) narodowości polskiej i żydowskiej, którzy – decydując się na przesiedlenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach po II wojnie światowej – manifestowali tym postępowaniem swą więź z państwem i narodem polskim. Wartość przyrzeczonej kompensacji miała być determinowana wartością ubezpieczeniową mienia nieruchomości (z wyjątkiem ziemi na terytorium Litewskiej SRR), pozostawionego przez przesiedlonych, a dla rolników – porównywalna do świadczeń w ramach reformy rolnej, zadekretowanej 6 września 1944 r.”. Podobną opinię o charakterze prawa do rekompensaty wyraził Sąd Najwyższy (por. uchwała SN z 10 kwietnia 1991 r., sygn. akt III CZP 84/90, OSNC nr 8-9/1991, poz. 97).

4.7. W ocenie Trybunału, ustawa o prawie do rekompensaty nie normuje zagadnienia kręgu podmiotów uprawnionych do rekompensaty w sposób niepełny i fragmentaryczny. Pozostawienie poza zakresem regulacji tej ustawy osób fizycznych posiadających akcje spółki akcyjnej, będącej właścicielem nieruchomości, a znajdującej się na opuszczonym, byłym terenie RP, stanowi celowe i zamierzone działanie ustawodawcy, który chciał pozostawić tę kwestię poza regulacją prawną. W ocenianym przypadku nie zachodzi także tożsamość jakościowa między materią uregulowaną a tą, która zdaniem skarżących, została pominięta. Po-

nadto regulacja materii, którą ustawodawca celowo pominął, nie jest nakazana przez Konstytucję, w szczególności nakaz ten nie wynika z zasady równej ochrony praw majątkowych. Prawo do rekompensaty ma rangę ustawową. Zarzucane skarżonym przepisom pominięcie prawodawcze, na tle wypracowanych przez Trybunał kryteriów, nie zachodzi. Z tego względu w postępowaniu zainicjowanym niniejszą skargą wydanie wyroku było niedopuszczalne. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK postępowanie należało więc umorzyć.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.