



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 16 listopada 2021 r.

Pozycja 158

POSTANOWIENIE

z dnia 28 października 2021 r.

Sygn. akt Ts 45/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.P. oraz M.I.L. w sprawie zgodności:

- 1) art. 7 ust. 1 ustawy 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 zakresie, w jakim postanowienie wydane w trybie art. 7 ust. 1 [tej] ustawy nie jest dla organu wiążące i w konsekwencji, dopuszczalne jest uchylenie postanowienia potwierdzającego nabycie prawa do rekompensaty przez skarżących przez organ i wydanie decyzji odmawiającej potwierdzenia prawa do rekompensaty, pomimo spełnienia przez wnioskodawców wymogów, o których mowa w art. 2, 3 i 5 ust. 1 i 2 ustawy” z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 w związku z art. 2 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym „w zakresie, w jakim poszerza katalog przesłanek otrzymania prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej o przesłankę «przemieszczenia» lub «zamieszkania» właściciela nieruchomości położonej na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego następcy prawnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych granicach”, z:
 - art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji,
 - art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - art. 7 w związku z art. 87 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 25 lutego 2021 r. (data nadania), J.P. oraz M.I.L. (dalej: skarżący), reprezentowani przez pełnomocnika z wyboru, wystąpili z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzją Wojewody [...] (dalej: Wojewoda) z 11 maja 2012 r. nr [...] skarżącym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez ich spadkodawcę – J.P., nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w [...] (ówczesne województwo poleskie). Orzeczenie to zostało uchylone w całości decyzją Ministra Skarbu Państwa z 10 lipca 2012 r. [...], a sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Decyzją Wojewody nr [...] z 5 września 2014 r. ponownie odmówiono skarżącym potwierdzenia prawa do rekompensaty. Orzeczenie to zostało jednak uchylone decyzją Ministra Skarbu Państwa z 27 listopada 2014 r. [...], a sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Postanowieniem Wojewody nr [...] z 12 stycznia 2017 r. [...] potwierdzono skarżącym prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości: majątku ziemskiego [...] oraz wezwano ich do wskazania formy realizacji prawa do rekompensaty. Orzeczenie to zostało jednak uchylone postanowieniem Wojewody nr [...] z 9 kwietnia 2018 r. [...], wydanym na podstawie art. 77 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.) wskutek ustalenia, że ani właściciel pozostawionych nieruchomości, ani jego spadkobiercy nie przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zamiarem stałego pobytu. Postanowieniem Wojewody nr [...] z 13 kwietnia 2018 r. [...] skarżącym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia wspomnianych nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 września 2018 r. [...], od którego skarżący wnieśli skargę do sądu administracyjnego. Skarga oddalona została wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 22 marca 2018 r. (sygn. akt [...]). Od tego orzeczenia skarżący wnieśli skargę kasacyjną.

Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 8 grudnia 2020 r. (sygn. akt [...]) skarga kasacyjna została oddalona. W uzasadnieniu wyjaśniono, że powodem odmowy potwierdzenia skarżącym prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej było niespełnienie przez ich ówczesnego właściciela – J.P. oraz jego spadkobierców (w tym skarżących), warunku „repatriacji” na terytorium Polski, a podstawę odmowy stanowiły przepisy ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, ze zm.; dalej: ustawa zabużańska). Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego NSA wywiódł, że po opuszczeniu byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ani właściciel mienia, ani jego spadkobiercy nigdy nie powrócili na terytorium Polski w jej powojennych granicach. J.P. (spadkodawca) w związku z okolicznościami związanymi z wojną rozpoczętą w 1939 r. – w warunkach przymusu – opuścił tereny byłej Rzeczypospolitej Polskiej. Został aresztowany przez NKWD i wywieziony do więzienia w Mińsku, a następnie w 1940 r. zamordowany w Katyniu. Jego żona i dzieci zostały wywiezione do Kazachstanu, skąd następnie wyjechali wraz z armią gen. Andersa. Do Polski nigdy nie powrócili. W tym stanie rzeczy NSA, dokonując wykładni art. 1 ustawy zabużańskiej zbadł, czy w jego treści zawarty został warunek określany w judykaturze jako warunek repatriacji, przesiedlenia i powrotu byłego właściciela nieruchomości położonej na „byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” lub na terytorium „w obecnych granicach Rzeczypospolitej Polskiej”. W ocenie NSA na istnienie tego warunku wskazuje zarówno literalne brzmienie art. 1 ustawy zabużańskiej (wykładnia językowa), jak również cel i sens ustawy, czyli jej *ratio legis* (wykładnia celowościowa), a także analiza historyczna wcześniejszych regulacji prawnych (wykładnia historyczna), co oznacza, że warunek powrotu właściciela nieruchomości pozostawionej na Kresach na terytorium Polski w jej obecnych granicach jest konieczny dla uzyskania prawa do rekompensaty. NSA wskazał również, że przesłanka przesiedlenia ujęta została w art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej poprzez odwołanie się do tzw. układów repu-

blikańskich, na podstawie których doszło do masowych przesiedleń ludności z Kresów Wschodnich na terytorium Polski w jej obecnych granicach. Kierując się zatem zasadą wykładni *per non est*, NSA wyjaśnił, że użyte w art. 1 ustawy zabużańskiej określenie „dokonanego na podstawie”, wyraźnie i wprost nawiązuje do umów, które skutkowały masowymi i przymusowymi przesiedleniami osób narodowości polskiej i żydowskiej z byłego terytorium RP w jej powojennych granicach. Podkreślił również, że celem tej ustawy nie było zrekompensowanie wszystkich krzywd, jakich doznali Polacy na byłym terytorium Rzeczypospolitej, lecz udzielenie tzw. pomocy na zagospodarowanie osobom, które przesiedlały się do państwa polskiego w jego obecnych granicach (cele socjalne). Zdaniem NSA wykładnia taka koresponduje również z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r. (sygn. K 2/04). Także wskazywana okoliczność, że spadkobiercy nie powrócili na terytorium kraju z obawy przed prześladowaniami politycznymi nie mogła – w ocenie NSA – mieć w tym zakresie znaczenia, gdyż prawo spadkobiercy właściciela mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji uprawnień przewidzianych ustawą zabużańską, nie jest odrębną kategorią prawną, lecz ma swoje źródło w prawach przysługujących właścicielowi mienia. Dlatego, zdaniem NSA, „prawo do rekompensaty zabużańskiej jest prawem publiczno-prawnym, powstającym – po stronie spadkobiercy – nie z mocy faktu samego spadkobrania, a na podstawie przepisów ustawy zabużańskiej, a więc nie jest prawem cywilnym, objętym dyspozycją art. 922 § 1 kodeksu cywilnego i z tego też względu nie wchodzi w skład spadku”. Wprawdzie NSA dostrzegł, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy: „[p]rzepisy ust. 1 stosuje się także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, to jednak przypadek poprzednika prawnego skarżących nie jest – w ocenie NSA – tym, którego dotyczy dyspozycja art. 1 ust. 2 ustawy, gdyż przepis ten nie może być wykładany z pominięciem ustępu 1. Podobnie jak podmioty objęte dyspozycją ust. 1, tak właściciel nieruchomości, który został „zmuszony opuścić byłe terytorium na skutek innych okoliczności”, powinien także powrócić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, aby uzyskać rekompensatę za pozostawione mienie. Zdaniem NSA nielogicznym byłoby przyjęcie, że ustęp 1 tego przepisu obejmuje podmioty, które utraciły nieruchomość wskutek „wypędzenia” lub „opuszczenia” terytorium, „dokonanego na podstawie” enumeratywnie wymienionych przypadków przymusowych przesiedleń do Polski w jej nowych granicach, podczas gdy ustęp 2 obejmowałby podmiotowo wszystkich pozostałych właścicieli mienia – również tych niepowracających do kraju, w tym zamordowanych czy zaginionych w wyniku działań wojennych. W ocenie sądu przy takim rozumieniu ustępu 2, przepis ten miałby podmiotowo szerszy zakres, niż ustęp 1, a co więcej – obejmowałby on swoim zakresem także „repatriantów” z ustępu 1. Wobec tego, że stosownie do § 55 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), artykuł w tekście ustawy wyraża samodzielną myśl, a pomiędzy jego ustępami występują powiązania treściowe, to – zdaniem NSA – art. 1 ustawy zabużańskiej i jego poszczególne ustępy (1, 1a i 2) „nie mogą być odczytywane niejako w oderwaniu od siebie, lecz muszą być interpretowane całościowo”. Wyrok ten wskazany został we wniesionej skardze konstytucyjnej jako ostateczne orzeczenie wydane w sprawie objętej wniesioną skargą (art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

2. Pismem z 1 kwietnia 2021 r. (data nadania) skarżący, reprezentowani przez swojego pełnomocnika, wykonali zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wzywające ich do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez doręczenie poświadczonego za zgo-

dnosc z oryginałem odpisu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2020 r. (sygn. akt [...]).

3. Pismem z 9 lipca 2021 r. (data nadania), uzupełnionym pismem z 2 września 2021 r. (data nadania), pełnomocnik poinformował o śmierci M.I.L. (skarżącej).

4. Kwestionowanym w skardze przepisom 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; obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 2097; dalej: ustawa zabużańska) skarżący zarzucili, iż stanowiąc podstawę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2020 r. (sygn. akt [...]), doprowadziły do naruszenia ich konstytucyjnych wolności lub praw w ten sposób, że:

a) art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim postanowienie, o którym mowa w tym przepisie, nie jest dla organu wiążące i w konsekwencji dopuszczalne jest uchylene postanowienia potwierdzającego nabycie prawa do rekompensaty i wydanie decyzji odmawiającej potwierdzenia prawa do rekompensaty, pomimo spełnienia przez wnioskodawców wymogów, o których mowa w art. 2, 3 i 5 ust. 1 i 2 tej ustawy – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż doprowadził do naruszenia zasady ochrony praw słuszenie nabytych i reguły trwałości decyzji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i co do prawa w sytuacji, gdy organ może arbitralnie i bez podstawy prawnej pozbawiać skarżących prawa, potwierdzonego jego własnym niezaskarżalnym postanowieniem;

b) art. 1 w związku z art. 2 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim poszerza katalog przesłanek otrzymania prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej o przesłankę „przemieszczenia” lub „zamieszkania” właściciela nieruchomości położonej na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego następcy prawnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych granicach – jest niezgodny z:

– art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji, gdyż doprowadził do naruszenia zasady równości wobec prawa w drodze wprowadzenia regulacji, która różnicuje konstytucyjnie chronione prawa obywateli polskich jedynie ze względu na miejsce zamieszkania uprawnionych, co stanowi arbitralną przeszkodę w realizacji prawa do rekompensaty i uniemożliwia części Zabużan uzyskanie rekompensaty za utracone mienie jedynie z uwagi na okoliczność osiedlenia się po wojnie poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji, gdy w związku z „wypędzeniem z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w głąb ZSRR oraz z uwagi na funkcjonujący wówczas na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ustrój komunistyczny”, osiedlenie się następców właściciela nieruchomości na powojennym terytorium było praktycznie niemożliwe oraz zagrażało ich życiu i zdrowiu, co w konsekwencji prowadzi do nieuzasadnionej nierówności podmiotów wobec prawa przy spełnieniu pozostałych przesłanek opisanych w stawie;

– art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż doprowadził do naruszenia prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze jego nieuzasadnionego konstytucyjnie ograniczenia, w sytuacji niewystąpienia przesłanek wynikających z zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw;

– art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż doprowadził do naruszenia zasady ochrony praw słuszenie nabytych (tj. prawa do rekompensaty zabużańskiej), zasady pewności co do prawa oraz zasady rzetelnej legislacji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego w sytuacji takiego sformułowania zaskarżonych przepisów, które statuuje przesłanki realizacji prawa do rekompensaty w sposób niejasny i nieprecyzyjny;

– art. 7 w związku z art. 87 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż doprowadził do naruszenia zasady legalizmu i oparcia decyzji nie na źródłach powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, czego konsekwencją jest naruszenie prawa majątkowego w sytuacji, gdy pozaustawowa przesłanka „przesiedlenia się” na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub „zamieszkania” na obecnym terytorium właściciela nieruchomości lub jego następcy prawnego, wyinterpretowana jest z odesłania zawartego w art. 1 ust. 1 tej ustawy do tzw. układów republikańskich zawartych przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, które są pozbawione mocy prawnej i nie mogą stanowić podstawy dla przyznania lub odmowy przyznania prawa do rekompensaty, podczas gdy organy administracji publicznej zgodnie z zasadą legalizmu działać muszą na podstawie i w granicach przepisów prawa, a źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są wyłącznie ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, co w konsekwencji uniemożliwia realizację prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia wymogi określone w tej ustawie oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna.

2. Badana skarga konstytucyjna została złożona przez adwokata ustanowionego pełnomocnikiem skarżących z wyboru (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK). Skarżący wyczerpali przysługującą im drogę prawną, ponieważ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2020 r. (sygn. akt [...]) stanowił ostateczne orzeczenie, wydane w sprawie objętej wniesioną skargą (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK). Udokumentowana została data doręczenia tego orzeczenia (art. 53 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK). W skardze przedstawiono stan faktyczny sprawy (art. 53 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK) oraz określono kwestionowany przepis ustawy, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżących określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domagają się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Skarga konstytucyjna wskazuje także, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżących oraz w jaki sposób – ich zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), a także przedstawia uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżących, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Do skargi konstytucyjnej załączono orzeczenia wydane na podstawie kwestionowanego przepisu ustawy w sprawie objętej wniesioną skargą konstytucyjną oraz potwierdzające wyczerpanie drogi prawnej, o której mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK (art. 53 ust. 2 pkt 1-2 u.o.t.p.TK). Dołączono także pełnomocnictwo szczególne (art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK), spełniające wymogi określone w art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK.

3. W związku z pismem pełnomocnika z 9 lipca 2021 r. (data nadania), uzupełnionym pismem z 2 września 2021 r. (data nadania) o śmierci skarżącej M.I.L., Trybunał wskazuje następujące poglądy prawne, wyrażone w swoim dotychczasowym orzecznictwie.

Z jednej strony Trybunał wyjaśniał, iż śmierć skarżącego nie stanowi ani przyczyny zawieszenia, ani umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej (wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85; 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31; 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU

nr 4/A/2014, poz. 42; postanowienia TK z: 27 maja 2009 r., sygn. SK 53/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 81; 17 października 2018 r., sygn. Ts 135/17, OTK ZU B/2018, poz. 180).

Natomiast z drugiej strony Trybunał wskazywał, iż śmierć skarżącego może stanowić podstawę umorzenia postępowania (postanowienie TK z 9 marca 1999 r., sygn. SK 10/98; OTK ZU nr 2/1999, poz. 27) lub jego zawieszenia na podstawie art. 174 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1805; dalej: k.p.c.), stosowanym odpowiednio w postępowaniu przed Trybunałem na podstawie art. 36 u.o.t.p.TK (zob. pkt I.3. uzasadnienia postanowienia TK z: 25 lutego 2021 r., sygn. SK 54/20, OTK ZU A/2021, poz. 10; 29 czerwca 2021 r., sygn. SK 55/20, OTK ZU A/2021, poz. 34; 29 czerwca 2021 r., sygn. SK 56/20, OTK ZU A/2021, poz. 36).

Mając na względzie powyższe okoliczności oraz fakt, iż badana skarga wniesiona została przez dwóch skarżących, ocenę wpływu śmierci jednej ze skarżących na przebieg postępowania w trybie skargi konstytucyjnej, Trybunał postanowił przekazać do oceny *in merito*.

4. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że badana skarga nie jest oczywiście bezzasadna i spełnia wymagania przewidziane w ustawie. Dlatego, na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK, skardze konstytucyjnej należało nadać dalszy bieg.