



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 maja 2024 r.

Pozycja 43

POSTANOWIENIE z dnia 25 kwietnia 2024 r. Sygn. akt SK 5/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący
Wojciech Sych – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 kwietnia 2024 r., skargi konstytucyjnej A.K. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 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) w zakresie, w jakim uniemożliwia modyfikację (w tym korektę oznaczenia wszystkich pozostawionych nieruchomości) złożonego w terminie określonym w art. 5 ust. 1 tej ustawy (tj. do 31 grudnia 2008 r.) wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej po 31 grudnia 2008 r., z uwagi na wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanych stronie i organowi, który wydał decyzję:
 - a) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez naruszenie prawa poszanowania własności oraz innych praw majątkowych i nieuzasadnione ograniczenie realizacji prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, korzystającego z ochrony jako prawo o charakterze majątkowym, w sytuacji niewystąpienia przesłanek wynikających z zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw,
 - b) z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie zasady równości w drodze wprowadzenia regulacji, która uniemożliwia części zabużan uzyskanie rekompensaty za utracone mienie jedynie z uwagi na przypadkowe czynniki w postaci defektów w funkcjonowaniu archiwów obcego państwa, podczas gdy dochowali oni maksimum staranności w poszukiwaniu dowodów i dokumentów oraz informacji w zakresie nieruchomości pozostawionych przez ich poprzedników prawnych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, co prowadzi do nieuzasadnionej nierówności wobec prawa podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą – „byciem osobami uprawnionymi do uzyskania prawa do re-

- kompensaty, które dołożyły wszelkiej staranności w gromadzeniu dokumentów dotyczących utraconych nieruchomości”; uzależnienie bowiem realizacji prawa do rekompensaty wyłącznie od efektywności i rzetelności działania urzędników pracujących w archiwach państwowych Ukrainy (a także Białorusi i Litwy) nie może być uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej,
- c) art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych (tj. prawa do rekompensaty zabużańskiej) wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i do prawa, także przez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które narusza zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa,
- 2) art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uniemożliwia modyfikację i korektę złożonego w terminie określonym w art. 5 ust. 1 tej ustawy (tj. do 31 grudnia 2008 r.) wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej po 31 grudnia 2008 r., a obliguje do precyzyjnego wskazania już w samym wniosku wszczynającym postępowanie (najpóźniej do 31 grudnia 2008 r.) konkretnych nieruchomości, za które wnioskodawca ubiega się o prawo do rekompensaty, w tym do przedstawienia dowodów świadczących o ich rodzaju oraz powierzchni, co faktycznie zamyka uprawnionym zabużanom drogę do modyfikacji wniosku po 31 grudnia 2008 r.:
- a) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez naruszenie prawa poszanowania własności oraz innych praw majątkowych i nieuzasadnione ograniczenie realizacji prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, korzystającego z ochrony jako prawo o charakterze majątkowym, w sytuacji niewystąpienia przesłanek wynikających z zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw,
- b) z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie zasady równości w drodze wprowadzenia regulacji, która uniemożliwia części zabużan uzyskanie rekompensaty za utracone mienie z uwagi na przypadkowe czynniki w postaci defektów w funkcjonowaniu archiwów obcego państwa, podczas gdy dochowali oni maksimum staranności w poszukiwaniu dokumentów oraz informacji w zakresie nieruchomości pozostawionych przez ich poprzedników prawnych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, co prowadzi do nieuzasadnionej nierówności wobec prawa podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą – „byciem osobami uprawnionymi do uzyskania prawa do rekompensaty, które dołożyły wszelkiej staranności w gromadzeniu dokumentów dotyczących utraconych nieruchomości”; uzależnienie bowiem realizacji prawa do rekompensaty od efektywności i rzetelności działania urzędników pracujących w wymienionych archiwach nie może być uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej,
- c) art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i do prawa, także przez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które narusza zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. A.K. (dalej: skarżący) jest spadkobiercą byłej właścicielki nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. 11 października 2006 r. złożył wniosek o wydanie decyzji na podstawie 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: u.r.p.r.), potwierdzającej prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez matkę nieruchomości obejmujących majątek w miejscowości Ś. wraz z przyległością w miejscowości K. Wojewoda [...] decyzją nr 1994/2014 z 3 listopada 2014 r. oraz decyzją nr 2290/2015 z 18 czerwca 2015 r. (dalej: decyzje pierwotne) potwierdził skarżącemu prawo do rekompensaty w związku z pozostawieniem wskazanych nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

10 lutego 2016 r. skarżący otrzymał z ukraińskiego Archiwum Państwowego Obwodu T. dokumenty, z których wynikało, że do jego matki należał również majątek U., nieobjęty decyzjami pierwotnymi. W związku z tym 26 lutego 2016 r. skarżący złożył wniosek o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej tymi decyzjami z uwagi na wyjście na jaw nowych okoliczności faktycznych i dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanych zarówno organowi orzekającemu w sprawie, jak i wnioskodawcy. Postanowieniem nr 610/2016 z 10 maja 2016 r. Wojewoda [...] wznowił postępowanie, a następnie decyzją nr 2767/2016 z 29 czerwca 2016 r. odmówił uchylenia decyzji pierwotnych. Organ pierwszej instancji stwierdził, że we wniosku z 11 października 2006 r. skarżący domagał się rekompensaty za nieruchomości pozostawione w miejscowościach Ś. i K., a tym samym wniosek był ograniczony do tych nieruchomości. Złożone obecnie dokumenty dotyczące nieruchomości należących do majątku U. nie stanowią zatem nowych okoliczności lub dowodów, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.). Poza tym Wojewoda [...] zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa złożony do 31 grudnia 2008 r., a po upływie tego terminu rzeczony prawo wygasa.

Skarżący wniósł odwołanie do Ministra Skarbu Państwa, który decyzją nr [...] z 6 października 2016 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody [...], zgadzając się z uzasadnieniem przedstawionym przez organ pierwszej instancji.

Skargę na decyzję Ministra Skarbu Państwa Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił wyrokiem z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt [...]. Sąd ten – powołując się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego – wskazał, że rekompensata przysługuje za konkretną nieruchomość, a w konsekwencji, by wniosek o wznowienie postępowania zakończonego decyzją w jej przedmiocie był skuteczny, powinien mieścić się w granicach sprawy zakończonej decyzją wydaną w trybie zwykłym, a więc dotyczyć tego samego przedmiotu. Dodatkowo podkreślił, że stanowisko skarżącego, zgodnie z którym złożenie wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za konkretną nieruchomość obejmuje także żądanie rekompensaty za całe pozostawione mienie, a wobec tego skuteczny powinien być wniosek o wznowienie postępowania złożony również po 31 grudnia 2008 r. bez względu na to, o ja-

kiej nieruchomości orzekano co do tego prawa, prowadziłyby do obejścia materialnoprawnego terminu składania wniosku, wynikającego z art. 5 ust. 1 u.r.p.r.

Skargę kasacyjną na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z 11 września 2018 r., sygn. akt [...]. W uzasadnieniu wskazał identyczne argumenty jak sąd pierwszej instancji, zastrzegając zarazem, że art. 20 u.r.p.r. nie znajdował zastosowania w sprawie skarżącego.

W skardze konstytucyjnej z 21 grudnia 2018 r. skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia modyfikację (w tym korektę oznaczenia wszystkich pozostawionych nieruchomości) złożonego w terminie określonym w art. 5 ust. 1 u.r.p.r. (tj. do 31 grudnia 2008 r.) wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej po 31 grudnia 2008 r., z uwagi na wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanymi stronie i organowi, który wydał decyzję:

a) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez naruszenie prawa poszanowania własności oraz innych praw majątkowych i nieuzasadnione ograniczenie realizacji prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, korzystającego z ochrony jako prawo o charakterze majątkowym, w sytuacji niewystąpienia przesłanek wynikających z zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw,

b) z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie zasady równości w drodze wprowadzenia regulacji, która uniemożliwia części zabużan uzyskanie rekompensaty za utracone mienie jedynie z uwagi na przypadkowe czynniki w postaci defektów w funkcjonowaniu archiwów obcego państwa, podczas gdy dochowali oni maksimum staranności w poszukiwaniu dowodów i dokumentów oraz informacji w zakresie nieruchomości pozostawionych przez ich poprzedników prawnych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, co prowadzi do nieuzasadnionej nierówności wobec prawa podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą – „byciem osobami uprawnionymi do uzyskania prawa do rekompensaty, które dołożyły wszelkiej staranności w gromadzeniu dokumentów dotyczących utraconych nieruchomości”; uzależnienie bowiem realizacji prawa do rekompensaty wyłącznie od efektywności i rzetelności działania urzędników pracujących w archiwach państwowych Ukrainy (a także Białorusi i Litwy) nie może być uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej,

c) art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych (tj. prawa do rekompensaty zabużańskiej) wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i do prawa, także przez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które narusza zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa,

d) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; dalej: protokół),

2) art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia modyfikację i korektę złożonego w terminie określonym w art. 5 ust. 1 u.r.p.r. (tj. do 31 grudnia 2008 r.) wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej po 31 grudnia 2008 r., a obliuguje do precyzyjnego wskazania już w samym wniosku wszczynającym postępowanie (najpóźniej do 31 grudnia 2008 r.) konkretnych nieruchomości, za które wnioskodawca ubiega się o prawo do rekompensaty, w tym do przedstawienia dowodów świadczących o ich rodzaju oraz powierzchni, co

faktycznie zamyka uprawnionym zabużanom drogę do modyfikacji wniosku po 31 grudnia 2008 r.:

a) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez naruszenie prawa poszanowania własności oraz innych praw majątkowych i nieuzasadnione ograniczenie realizacji prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, korzystającego z ochrony jako prawo o charakterze majątkowym, w sytuacji niewystąpienia przesłanek wynikających z zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw,

b) z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie zasady równości w drodze wprowadzenia regulacji, która uniemożliwia części zabużan uzyskanie rekompensaty za utracone mienie z uwagi na przypadkowe czynniki w postaci defektów w funkcjonowaniu archiwów obcego państwa, podczas gdy dochowali oni maksimum staranności w poszukiwaniu dokumentów oraz informacji w zakresie nieruchomości pozostawionych przez ich poprzedników prawnych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, co prowadzi do nieuzasadnionej nierówności wobec prawa podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą – „byciem osobami uprawnionymi do uzyskania prawa do rekompensaty, które dołożyły wszelkiej staranności w gromadzeniu dokumentów dotyczących utraconych nieruchomości”; uzależnienie bowiem realizacji prawa do rekompensaty od efektywności i rzetelności działania urzędników pracujących w wymienionych archiwach nie może być uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej,

c) art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i do prawa, także przez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które narusza zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa,

d) art. 1 protokołu.

2. Postanowieniem z 2 grudnia 2020 r., sygn. Ts 4/19, Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, odmawiając jego nadania w pozostałym zakresie.

3. W piśmie z 27 maja 2022 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o umorzenie postępowania 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu poddał analizie skargę konstytucyjną przede wszystkim z perspektywy warunków dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania.

Po pierwsze, zauważył, że akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżącego przesądza o legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia, zwrócił uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi konstytucyjnej jest więc wykazanie związku między zakwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u pod-

staw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten jest spełniony wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny wyznacza treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga oceny w świetle stanu faktycznego, w którym zapadło orzeczenie i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia.

W tym kontekście Marszałek Sejmu zaznaczył, że kwestia dotycząca tego, czy art. 20 u.r.p.r. znalazł zastosowanie w sprawie skarżącego, była wprost przedmiotem oceny Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał: „wniosek inicjujący postępowanie administracyjne złożony w dniu 11 października 2006 r. nie dotyczył wzruszenia wcześniej wydanej decyzji lub zaświadczenia potwierdzających prawo do rekompensaty, a zatem w sprawie nie miał zastosowania art. 20 ustawy zabużańskiej, a w konsekwencji powoływany w skardze kasacyjnej zarzut odnośnie naruszenia tego przepisu nie jest adekwatny do stanu faktycznego przedmiotowej sprawy. Przepis art. 20 powołanej ustawy w wersji pierwotnej stanowił, że do postępowań zakończonych wydaniem decyzji lub zaświadczeń potwierdzających prawo do rekompensaty stosuje się przepisy działu II rozdziału 12 i 13 k.p.a., z wyłączeniem art. 146 § 1. Prawidłowo WSA wyjaśnił, że intencją wprowadzenia do omawianej ustawy m.in. możliwości skorzystania z instytucji wznowienia postępowania administracyjnego było przede wszystkim umożliwienie zmiany wydawanych wcześniej i na podstawie odrębnych przepisów prawa zaświadczeń oraz decyzji w sprawach dotyczących mienia zabużańskiego, a nie wzruszanie ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w trybie obecnie obowiązującej ustawy zabużańskiej”. O przejściowym charakterze omawianej regulacji świadczą również inne orzeczenia sądów administracyjnych.

Z uwagi na to, że art. 20 u.r.p.r. nie stanowił podstawy ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, postępowanie w przedmiocie kontroli jego zgodności z Konstytucją powinno ulec umorzeniu.

Po drugie, Marszałek Sejmu stwierdził, że w wypadku zarzutów sformułowanych wobec art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. ich istota sprowadza się do żądania zmiany w obowiązującym stanie prawnym polegającej na wprowadzeniu uregulowań pozwalających na uzupełnienie wniosku o ustalenie prawa do rekompensaty po 31 grudnia 2008 r., jeżeli pojawią się nowe dowody potwierdzające pozostawienie poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości nieobjętych pierwotnie złożonym wnioskiem. Skarga w tym zakresie dotyczy zatem treści, której wskazane przepisy nie zawierają, a zdaniem skarżącego powinny zawierać. Należy w tym kontekście rozstrzygnąć, czy problem konstytucyjny stanowi przypadek pominięcia legislacyjnego, mogącego być przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, czy też jest zaniechaniem ustawodawcy, które pozostaje poza kognicją Trybunału.

Granice między zaniechaniami i pominięciami prawodawczymi są dość płynne, co wynika z braku jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić obie sytuacje. Zaniechanie niewątpliwie występuje wówczas, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Pominięcie prawodawcze z kolei ma miejsce wówczas, gdy występuje „jakościowa tożsamość” treści niezawartych i unormowanych w danym przepisie, w szczególności gdy badane uregulowanie nie odnosi się do wszystkich wypadków, do których zgodnie z wymogami konstytucyjnymi powinno się odnosić. Dodatkowo w orzecznictwie wskazuje się kryterium pomocnicze rozróżnienia zaniechań i pominięć, jakim jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy. Jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je zakwalifikować jako zaniechanie. Co więcej, w wypadku ewentualnych wątpliwości dotyczących oceny określonego niedostatku treściowego regulacji prawnej należy przyjąć, że mamy do czynienia właśnie z zaniechaniem.

Na gruncie analizowanej sprawy należy – zdaniem Marszałka Sejmu – stwierdzić, że brak w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.r.p.r. treści normatywnej, tj. dozwolenia, by wnioski o ustalenie prawa do rekompensaty mogły być uzupełniane po 31 grudnia 2008 r., stanowi niepodlegające kognicji Trybunału zaniechanie ustawodawcze. Przewidziana prawem rekompensata nie jest przyznawana za wszystkie nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej. Jej celem jest – ograniczone do 20% wartości pozostawionych nieruchomości – zadośćuczynienie byłym właścicielom nieruchomości zabużańskich, zmuszonym do pozostawienia swojego majątku nieruchomego poza obecnymi granicami Polski (na kresach wschodnich), ale pod warunkiem, że w nieprzekraczalnym terminie do 31 grudnia 2008 r. złożą oni (albo ich następcy prawni) wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty, w którym wskażą konkretne nieruchomości oraz przedstawią dowody świadczące o ich utracie wraz ze wskazaniem rodzaju i powierzchni owych nieruchomości. Potwierdzenie prawa do rekompensaty jest możliwe po spełnieniu prawem określonych wymogów, w szczególności złożenia stosownego wniosku we właściwym terminie, który to wniosek zawiera wymaganą prawem treść, a więc wskazuje konkretne nieruchomości. Jako że treść wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty determinuje przedmiotowy zakres tego prawa, brak w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.r.p.r. możliwości modyfikacji i uzupełnienia wniosku w każdym czasie należy uznać za celowy wybór ustawodawcy, czyli zaniechanie prawodawcze. Do podobnych wniosków w swoim orzecznictwie doszedł również Naczelny Sąd Administracyjny.

Z uwagi na to, że zarzut odnoszący się do art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. dotyczy zaniechania ustawodawcy, zdaniem Marszałka Sejmu postępowanie w tym zakresie powinno ulec umorzeniu.

4. W piśmie z 26 maja 2021 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny przedstawił co do zasady identyczne uzasadnienie swojego wniosku jak Marszałek Sejmu. W szczególności zauważył, że art. 20 u.r.p.r. nie stanowił podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, a w konsekwencji postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. z Konstytucją powinno podlegać umorzeniu. Z kolei w wypadku zarzutu sformułowanego wobec art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. Prokurator Generalny stwierdził, że dotyczy on niepodlegającego kognicji Trybunału zaniechania prawodawczego.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich, zawiadomiony o toczącym się postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej, poinformował w piśmie z 11 marca 2021 r., że nie zgłasza w nim swojego udziału.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki określone w ustawie 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).

2. Skarga konstytucyjna inicjująca postępowanie w niniejszej sprawie nie spełniała wymogów warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie, co pociągnęło za sobą konieczność umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Przedmiotem skargi może być bowiem jedynie zarzut niezgodności określonej regulacji prawnej z Konstytucją, jeżeli na podstawie tej regulacji podjęto rozstrzygnięcie ingerujące w konstytucyjne wolności lub prawa jednostki. Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarżący nie wykazał, by przyczyna ewentualnego naruszenia przysługujących mu praw lub wolności tkwiła bezpośrednio w zaskarżonych przepisach prawnych, gdyż w rzeczywistości treść zapadłego w jego sprawie ostatecznego orzeczenia byłaby identyczna nawet, gdyby zakwestionowane przepisy zostały pominięte. Poza tym zakres treściowy, w jakim wskazane regulacje prawne zostały zakwestionowane, nie miał żadnego związku z ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym w wypadku skarżącego. Jednocześnie jeden z zaskarżonych przepisów w ogóle nie znalazł zastosowania w jego sprawie.

3. Podniesione w skardze zarzuty niezgodności z Konstytucją zostały sformułowane wobec wskazanych zakresowo treści normatywnych wyrażonych w art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 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: u.r.p.r.). Przywołane przepisy stanowią:

– art. 5 ust. 1 u.r.p.r.: „Potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa, złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 r.”;

– art. 6 ust. 1 u.r.p.r.: „Do wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 1, należy dołączyć:

1) dowody, które świadczą o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, oraz o rodzaju i powierzchni tych nieruchomości;

2) dowody, które świadczą o posiadaniu obywatelstwa polskiego, o którym mowa w art. 2 i 3;

3) dowody potwierdzające miejsce lub miejsca zamieszkania wnioskodawcy, a w przypadku, o którym mowa w art. 3 ust. 2, również dowody potwierdzające miejsca zamieszkania po przybyciu na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób, o których mowa w art. 2 lub art. 3; w przypadku braku tych dowodów do wniosku dołącza się oświadczenie wnioskodawcy o miejscu lub miejscach zamieszkania tych osób;

4) oświadczenie o wskazaniu osoby uprawnionej w przypadku, o którym mowa w art. 3 ust. 1;

5) oświadczenie o dotychczasowym stanie realizacji prawa do rekompensaty”;

– art. 20 u.r.p.r.: „Do postępowań zakończonych wydaniem decyzji lub zaświadczeń potwierdzających prawo do rekompensaty stosuje się art. 145, art. 145a, art. 146 § 2, art. 147-152, art. 154 § 2, art. 155-159 oraz art. 161-163 Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że w przypadku zaświadczeń przepisy te stosuje się odpowiednio”.

4. Umarzając postępowanie w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę poważne mankamenty wniesionej skargi konstytucyjnej, uniemożliwiające jej merytoryczne rozpoznanie.

Po pierwsze, należało podkreślić, że pierwotny wniosek skarżącego o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej dotyczył wyłącznie nieruchomości położonych w miejscowościach Ś. oraz K. Jak uznały orzekające w tym wypadku organy administracji publicznej i sądy administracyjne, wniosek ten wyznaczył zakres przedmiotowy sprawy rozpoznanej w postępowaniu

zwykłym. Później otrzymane przez skarżącego dokumenty potwierdzające, że poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej pozostawione zostały również nieruchomości położone w miejscowości U., nie stanowiły zatem w tej sprawie nowych dowodów, ani nie wskazywały na nowe okoliczności faktyczne w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572). Już z tego powodu postępowanie wznowieniowe jako postępowanie nadzwyczajne nie mogło zakończyć się uchYLENIEM decyzji dotychczasowych. Sprawa dotycząca majątku U. była sprawą odrębną w stosunku do sprawy rozpoznanej w postępowaniu zwykłym, której zakres przedmiotowy wyznaczył pierwotny wniosek. Bez znaczenia pozostają zatem podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty wobec art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. dotyczące ustalenia granicznego terminu składania wniosków o rekompensatę zabużańską. Nawet gdyby termin ten nie został przekroczony, ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego wydane w postępowaniu wznowieniowym byłoby identyczne.

Po drugie, zakwestionowane w skardze konstytucyjnej zakresy treściowe art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. nie miały żadnego związku z treścią ostatecznego orzeczenia wydanego w wypadku skarżącego. Obie regulacje zostały bowiem zakwestionowane wyłącznie w zakresie, w jakim uniemożliwiają – po upływie terminu wskazanego w art. 5 ust. 1 u.r.p.r. – modyfikację pierwotnego wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty, czyli wniosku wszczynającego postępowanie zwykłe. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłego w sprawie skarżącego oddalono jednak skargę kasacyjną na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., w którym oddalono z kolei skargę na decyzję odmawiającą w postępowaniu wznowieniowym uchylecia dotychczasowych decyzji administracyjnych. Nie budzi przy tym wątpliwości, że rozpoznanie w postępowaniu zwykłym zmodyfikowanego wniosku pierwotnego jest zupełnie czym innym niż rozstrzygnięcie w postępowaniu wznowieniowym w przedmiocie uchylecia wcześniejszych decyzji administracyjnych.

Po trzecie, w wyroku wydanym w wypadku skarżącego Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził jednoznacznie, że w stanie faktycznym sprawy nie znajdował zastosowania art. 20 u.r.p.r. Oznacza to w konsekwencji, że art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 u.r.p.r. nie stanowił podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia.