



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 maja 2025 r.

Pozycja 49

POSTANOWIENIE z dnia 23 kwietnia 2025 r. Sygn. akt SK 5/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Krystyna Pawłowicz
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 kwietnia 2025 r., skargi konstytucyjnej J.M. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2097) oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 powołanej ustawy w zakresie, w jakim uzależniają prawo do rekompensaty właściciela pozostawionych nieruchomości, mającego na byłych terenach Rzeczypospolitej Polskiej główne miejsce zamieszkania, od przesiedlenia się (repatriacji) w obecne granice Polski z przyczyn wskazanych w art. 1 powołanej ustawy, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wymaga od uprawnionego do rekompensaty właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nabycia tytułu własności tych nieruchomości najpóźniej 1 września 1939 r., przez co lekceważy prawa osób, które skutecznie nabyły po ww. dacie własność nieruchomości (tj. w okresie wojennym, zwłaszcza w następstwie dziedziczenia) oraz spełniły pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Wskazana w komparycji skarga konstytucyjna z 12 kwietnia 2021 r. (data wpływu) została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

1.1. Od 2008 r. skarżący ubiega się o przyznanie prawa do rekompensaty za dwie nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Polski. Po stwierdzeniu nieważności decyzji wydanej w sprawie jednej z tych nieruchomości i po rozpoznaniu sprawy na nowo Wojewoda Mazowiecki, decyzją z 2019 r., odmówił potwierdzenia prawa do rekompensaty. Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2019 r. utrzymano w mocy niekorzystne dla skarżącego rozstrzygnięcie w oparciu o stwierdzenie, że wymogiem prawa do rekompensaty jest przesiedlenie się właściciela pozostawionych nieruchomości na tereny Polski w jej obecnych granicach oraz że za właściciela pozostawionych nieruchomości można uznać jedynie osobę, która uzyskała tytuł własności takich nieruchomości najpóźniej 1 września 1939 r. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 2019 r. uchylono decyzje odmawiające skarżącemu prawa do rekompensaty, lecz w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 8 grudnia 2020 r. (sygn. akt [...]) uchylił wyrok WSA i oddalił skargę skarżącego na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2019 r. W tym stanie rzeczy skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną.

1.2. Skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2097; dalej: ustawa zabużańska) oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim uzależniają prawo do rekompensaty właściciela pozostawionych nieruchomości, mającego na byłych terenach Rzeczypospolitej Polskiej główne miejsce zamieszkania, od przesiedlenia się (repatriacji) w obecne granice Polski z przyczyn wskazanych w art. 1 ustawy zabużańskiej, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, zaskarżone przepisy kreują niekonstytucyjne ograniczenie prawa majątkowego (prawa do rekompensaty za utracone nieruchomości), które nie jest ani konieczne w demokratycznym państwie prawnym, ani nie służy realizacji żadnych istotnych wartości konstytucyjnych, natomiast narusza zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych w związku z zasadą równości (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), a jednocześnie ograniczenie to pozostaje w związku z naruszeniem:

- zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji);

- zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady poprawnej legislacji (dostatecznej określoności i stabilności unormowań dotyczących praw jednostki) w powiązaniu z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji);

- zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, jako składowej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji).

1.3. Skarżący wniósł również o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim wymaga od uprawnionego do rekompensaty właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nabycia tytułu własności tych nieruchomości najpóźniej 1 września 1939 r., przez co lekceważy prawa osób, które skutecznie nabyły po ww. dacie własność nieruchomości (tj. w okresie wojennym, zwłaszcza w następstwie dziedziczenia) oraz spełniły pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, zaskarżony przepis kreuje niekonstytucyjne ograniczenie prawa majątkowego (prawa do rekompensaty za utracone nieruchomości), które nie jest ani konieczne w demokratycznym państwie prawnym, ani nie służy realizacji żadnych istotnych wartości konstytucyjnych, natomiast narusza zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a jednocześnie ograniczenie to pozostaje w związku z naruszeniem:

- zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji);
- zasady równości wobec prawa, obejmującej zakaz arbitralnego różnicowania w obrębie praw i wolności konstytucyjnie chronionych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji);
- zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, jako składowej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji);
- zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady poprawnej legislacji (dostatecznej określoności i stabilności unormowań) w powiązaniu z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2. W piśmie z 10 lutego 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 23 marca 2023 r., zajął stanowisko, że postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu 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), wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W zakresie zarzutu dotyczącego art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej, Prokurator Generalny uznał, że norma poszerzająca krąg podmiotów uprawnionych do rekompensaty o wszystkich właścicieli nieruchomości zabużańskich, w tym także tych, którzy z różnych przyczyn nie powrócili do kraju, nie mieści się w *ratio legis* przepisów odnoszących się do kompensacji za mienie zabużańskie i jej brak stanowi zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca w sposób przemyślany zagwarantował prawo do rekompensaty tylko tym właścicielom nieruchomości zabużańskich, którzy spełniają warunek „repatriacji” („przesiedlenia”, „powrotu”) na terytorium „w obecnych granicach Rzeczypospolitej Polskiej”.

Podobnie, w zakresie zarzutu dotyczącego art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej, Prokurator Generalny ocenił, że norma poszerzająca krąg podmiotów uprawnionych do rekompensaty o następców prawnych właściciela nieruchomości pozostawionych na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którzy nabyli tytuł własności tych nieruchomości po 1 września 1939 r. oraz spełnili pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty, nie mieści się w *ratio legis* przepisów odnoszących się do kompensacji za mienie zabużańskie i jej brak stanowi zaniechanie ustawodawcze, które nie mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Prawo

spadkobiercy właściciela mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji uprawnień przewidzianych ustawą zabużańską nie jest odrębną kategorią prawną, a ma swoje źródło w prawach przysługujących właścicielowi mienia.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu na etapie kontroli wstępnej nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych.

2. 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 skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Zgodnie z art. 53 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 zawiera: 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; 3) 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; 4) przedstawienie stanu faktycznego; 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK; 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

3. W punkcie pierwszym skargi konstytucyjnej skarżący zawarł zarzut niezgodności art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2097; dalej: ustawa zabużańska) oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim uzależniają prawo do rekompensaty właściciela pozostawionych nieruchomości, mającego na byłych terenach Rzeczypospolitej Polskiej główne miejsce zamieszkania, od przesiedlenia się (repatriacji) w obecne granice Polski z przyczyn wskazanych w art. 1 ustawy zabużańskiej, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji. Zaskarżone przepisy brzmią następująco:

„Art. 1. 1. Ustawa określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. dokonanej na podstawie:

1) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski,

2) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski,

3) układu z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R. i ludności litewskiej z terytorium Polski,

4) umowy z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR zwanego dalej «prawem do rekompensaty». (...)

2. Przepisy 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.

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

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 byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić”.

Art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej nawiązuje do tzw. układów republikańskich z 1944 r. dotyczących ewakuacji obywateli polskich z terytorium Białoruskiej, Ukraińskiej i Litewskiej SRR w związku ze zmianą granic państwowych dokonaną na konferencji w Teheranie oraz do umowy z 6 lipca 1945 r. dotyczącej zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski. Niezależnie od oceny statusu prawnego tych umów (zob. obszerne wywody na ten temat m.in. w wyroku z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97 czy w postanowieniu z 17 października 2018 r., sygn. SK 11/17, OTK ZU A/2018, poz. 61), stanowią one podstawę do odtworzenia *ratio legis* unormowań dotyczących rekompensat za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Rozstrzygająca jest w tym kontekście ewakuacja (przesiedlenie) do Polski – już nie tylko w oparciu o zapisy tych umów, lecz także w następstwie zawarcia umowy z 15 lutego 1951 r. regulującej kwestie związane z zamianą odcinków terytoriów państwowych między Polską a ZSRR (art. 1 ust. 1a ustawy zabużańskiej) czy wskutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. (art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej). Sprowadzenie do kraju osób narodowości polskiej i żydowskiej w związku z narzuconą zmianą granic państwowych stanowiło samą istotę procedury, której ciężar Polska zdecydowała się częściowo ponieść i tylko w odniesieniu do osób przesiedlonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (cecha relevantna) ustawa zabużańska formułuje dalsze przesłanki nabycia prawa do rekompensaty. Jak słusznie wskazał NSA w wyroku kasacyjnym w sprawie skarżącego, na istnienie wa-

runku przesiedlenia wskazuje zarówno wykładnia językowa, celowościowa, jak i historyczna.

Należy w tym miejscu podkreślić, że państwo polskie nie stało się beneficjentem mienia pozostawionego poza jego wschodnią granicą. Brak także podstaw do przyjęcia tezy, że państwo polskie przyczyniło się do zmiany granic państwowych. Mienie Zabuzan pozostało w dyspozycji republik radzieckich. Rekompensata nie jest więc odszkodowaniem za mienie wywłaszczone (choć zachowuje pewne jego cechy), ale ma charakter publicznoprawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przesiedleniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach (zob. też wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117).

To w powyższym kontekście należy odczytywać art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej, który mówi o „innych okolicznościach związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r.”. Orzecznictwo NSA potwierdza, że „[z] treści art. 1 ust. 2 ustawy wynika tylko tyle, że prawo do rekompensaty mogły uzyskać również te osoby, które na skutek okoliczności związanych z wojną zmuszone były opuścić były terytorium RP, ale opuszczenie nie nastąpiło w trybie procedury ewakuacyjnej określonej w art. 1 ust. 1 pkt 1 do pkt 4 lub ust. 1a, natomiast pozostałe przesłanki nabycia prawa do rekompensaty dla osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy były tożsame jak dla osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 i ust. 1a, a więc również przybycie na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (wyrok NSA z 8 lutego 2023 r., sygn. akt I OSK 2507/19). W wyroku kasacyjnym w sprawie skarżącego NSA wyjaśnił, że „[g]dyby intencją ustawodawcy było przyznanie rekompensaty wszystkim właścicielom nieruchomości położonych na Kresach będących w momencie wybuchu wojny obywatelami polskimi, czy też spadkobiercom, bez względu na ich powrót do kraju w jego nowych powojennych granicach, to nie zachodziłaby jakakolwiek potrzeba wymieniania w przepisie art. 1 ukladów republikańskich czy w art. 1a umowy z 15 lutego 1951 r. o zamianie odcinków terytoriów państwowych”. W wyroku z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1918/19, NSA stwierdził, że „przepisów prawa nie można wyklądać w taki sposób, że pewne zawarte w nich zwroty, wyrażenia, odesłania (w tym przypadku do konkretnych umów) byłyby pozbawione znaczenia. Tym bardziej, że przepis ten wyraźnie stanowi o zasadach realizacji prawa do rekompensaty «z tytułu pozostawienia nieruchomości (...) w wyniku wypędzenia z byłego terytorium RP lub jego opuszczenia w związku z wojną dokonanego na podstawie (...)». 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 na terytorium Polski w powojennych granicach. Podkreślić należy, że celem ustawy nie jest zrekompensowanie wszystkich krzywd, jakich doznali Polacy na byłym terytorium RP (...)” oraz że „na etapie dalszych prac legislacyjnych doszło do podmiotowego rozszerzenia zakresu ustępu pierwszego, ale nie do takiego rozszerzenia, które po pierwsze – podważałoby w ogóle sens istnienia ustępu pierwszego, a po drugie – wyłączałoby przesłankę powrotu byłego właściciela na terytorium Polski w powojennych granicach, a tym samym obejmowałoby także tych właścicieli, którzy nie powrócili do kraju i to bez względu na przyczyny niemożności tego powrotu”. NSA jednoznacznie wskazał w tym samym wyroku, że „w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego warunek powrotu jest wymagany dla uzyskania potwierdzenia prawa do rekompensaty”.

Trybunał dostrzega orzeczenia sądów administracyjnych, w których bez wyraźnej podstawy prawnej złączono ustawowe przesłanki potwierdzenia prawa do rekompensaty. Jest to jednak kwestia stosowania prawa, która nie może stać się podstawą do wywodzenia dodatkowych uprawnień, w szczególności z powołaniem się na zasadę równości. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Naczelną Sąd Administracyjny, że „[u]stawa zabużańska z 2005 r., normując (...) 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” (wyrok NSA z 18 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 1113/14, Lex nr 2035928). Taka rozszerzająca, incydentalna wykładnia może prowadzić do faktycznego nierównego potraktowania podmiotów w podobnej sytuacji, jednak źródłem tej nierówności nie jest przepis prawa, a praktyka jego stosowania. Eliminowanie odstępstw w wykładni przepisów nie wchodzi w zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego, a jego kompetencja do orzekania o niekonstytucyjności nie może być wykorzystywana w celu ujednolicenia wykładni przepisów dokonywanej przez sądy.

Trybunał podtrzymuje wyrażone w jego dotychczasowym orzecznictwie stanowisko, że Konstytucja ani nie zawiera nakazu uregulowania prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty, ani nie formułuje wymogów co do jego treści (zob. też postanowienie o sygn. SK 11/17). W uzasadnieniu wspomnianego już wyroku o sygn. K 2/04 Trybunał wyraźnie stwierdził, że ustawodawca „mógł i nadal może ograniczyć kompensację do kręgu obywateli polskich i to tylko tych, którzy zostali objęci przemieszczeniem (repatriacją) na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach”, a także że „[r]atio legis unormowań służących uzyskaniu kompensacji za utracone mienie nieruchome pozostawało w nierozdzielnym związku ze spełnieniem obu tych warunków i to kumulatywnie”. Jakkolwiek wyrok o sygn. K 2/04 wydany został w stanie prawnym sprzed uchwalenia obowiązującej ustawy zabużańskiej, to cytowane ustalenia pozostają aktualne. W świetle bowiem analizy przepisów ustawy zabużańskiej oraz przebiegu prac legislacyjnych nie budzi wątpliwości, że zamierzeniem ustawodawcy było ograniczenie kręgu osób uprawnionych do rekompensaty do osób, które zostały przesiedlone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych granicach. Projektodawca ustawy zabużańskiej wyraźnie wskazał – jako podmioty, na które oddziałuje ustawa – „osoby, które dotychczas nie zrealizowały uprawnień z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego, spowodowanego repatriacją właścicieli tych nieruchomości”. Z kolei cel ustawy projektodawca określił jako zapewnienie, w następstwie wyroku ETPC z 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce, realizacji „uprawnień osób (i ich spadkobierców), które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z II wojną światową, w wyniku ewakuacji na obszar państwa polskiego (tzw. uprawnienia zabużańskie)” (druk sejmowy nr 3793/IV kadencja). Taka konstrukcja uprawnień zabużańskich miała związek z ustaleniami między państwowymi oraz z celem świadczenia kompensacyjnego, które – co należy podkreślić – nie ma charakteru powszechnego odszkodowania za straty czy zadośćuczynienia za krzywdy doznane w wyniku II wojny światowej przez osoby pochodzące z terenów utraconych i nie należy go tak postrzegać.

Postulowana przez skarżącego zmiana przesłanek uprawniających do rekompensaty wymagałaby rewizji założeń, które legły u podstaw regulacji rekompensat za tzw. mienie zabużańskie. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak modyfikowanie – za pomocą orzecznictwa – przepisów prawa pozytywnego tak dalece, by aktowi prawnemu nadać treść całkowicie odmienną od tej, którą zamierzał jej nadać prawodawca (zob. podobnie: postanowienie z 24 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 218/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 216).

Prawo majątkowe o treści, jaką nadaje mu skarżący – tj. prawo do rekompensaty o konstytucyjnie chronionej treści – nie istnieje i bezprzedmiotowe jest badanie takiego prawa z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli, w tym proporcjonalności jego ograniczenia. W konsekwencji, zarzuty skarżącego nie mogą stać się przedmiotem oceny merytorycznej w ramach kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

4. W punkcie drugim skargi konstytucyjnej skarżący zawarł zarzut niezgodności art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim wymaga od uprawnionego do rekompensaty właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Pol-

skiej nabycia tytułu własności tych nieruchomości najpóźniej 1 września 1939 r., przez co lekceważy prawa osób, które skutecznie nabyły po ww. dacie własność nieruchomości (tj. w okresie wojennym, zwłaszcza w następstwie dziedziczenia) oraz spełniły pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Prawo do rekompensaty nie jest prawem majątkowym o konstytucyjnie zdeterminowanej treści. Ustawodawca zdecydował w taki, a nie innych sposób określić kształt tego prawa, które – co należy jeszcze raz podkreślić – nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie (choć nosi takie cechy).

Skarżący wskazuje, że „zaskarżony przepis – mimo swej poprawnej treści – został wypaczony w procesie stosowania Ustawy” oraz że „błędne znaczenie art. 2 pkt 1 Ustawy nie spotkało się dotąd z następczą reakcją ustawodawcy zmierzającą do wprowadzenia koniecznych zmian”. Trybunał Konstytucyjny nie może w tym zakresie zastąpić ustawodawcy. Nie ma też kompetencji do orzekania o prawidłowości stosowania prawa – skarżący nie wykazał, by wykładnia zaskarżonych przepisów dokonana w jego sprawie była konstytucyjnie niedopuszczalna.

5. Wskazane powyżej okoliczności implikowały konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Mając na uwadze wyżej przedstawione racje, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 23 kwietnia 2025 r., sygn. akt SK 5/23

Na podstawie art. 106 ust. 3 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) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2025 r. (sygn. SK 5/23) oraz do jego uzasadnienia.

I

W mojej ocenie należało merytorycznie rozpoznać skargę konstytucyjną oraz wydać wyrok w przedmiocie postawionych przez skarżącego zarzutów niezgodności:

1) art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 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: ustawa rekompensacyjna) w zakresie, w jakim uzależniają prawo do rekompensaty właściciela pozostawionych nieruchomości, mającego na byłych terenach Rzeczypospolitej Polskiej główne miejsce zamieszkania, od przesiedlenia się (repatriacji) w obecne granice Polski z przyczyn wskazanych w art. 1 ustawy rekompensacyjnej, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 2 pkt 1 ustawy w zakresie, w jakim wymaga od uprawnionego do rekompensaty właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nabycia tytułu własności tych nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r.,

przez co lekceważy prawa osób, które skutecznie nabyły po ww. dacie własność nieruchomości (tj. w okresie wojennym, zwłaszcza w następstwie dziedziczenia) oraz spełniły pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

II

1. Motywy umorzenia postępowania w niniejszej sprawie Trybunał zawarł w dość lakonicznych punktach 3 i 4 części II uzasadnienia postanowienia z 23 kwietnia 2025 r. Można je sprowadzić do następujących tez:

1) co do art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej:

a) nie ma prawa podmiotowego do rekompensaty w każdym przypadku pozostawienia tzw. mienia zabużańskiego;

b) *„Postulowana przez skarżącego zmiana przesłanek uprawniających do rekompensaty wymagałaby rewizji założeń, które legły u podstaw regulacji rekompensat za tzw. mienie zabużańskie. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak modyfikowanie – za pomocą orzecznictwa – przepisów prawa pozytywnego tak dalece, by aktowi prawnemu nadać treść całkowicie odmienną od tej, którą zamierzał jej nadać prawodawca”*,

c) *„Prawo majątkowe o treści, jaką nadaje mu skarżący, nie istnieje i bezprzedmiotowe jest badanie takiego prawa z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli, w tym proporcjonalności jego ograniczenia”*;

2) co do art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej:

a) *„Prawo do rekompensaty nie jest prawem majątkowym o konstytucyjnie zdeterminowanej treści. Ustawodawca zdecydował w taki, a nie innych sposób określić kształt tego prawa, które – co należy jeszcze raz podkreślić – nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie (choć nosi takie cechy)”*,

b) *„Skarżący wskazuje, że »zaskarżony przepis – mimo swej poprawnej treści – został wypaczony w procesie stosowania Ustawy« oraz że »błędne znaczenie art. 2 pkt 1 Ustawy nie spotkało się dotąd z następczą reakcją ustawodawcy zmierzającą do wprowadzenia koniecznych zmian«. Trybunał Konstytucyjny nie może w tym zakresie zastąpić ustawodawcy. Nie ma też kompetencji do orzekania o prawidłowości stosowania prawa – skarżący nie wykazał, by wykładnia zaskarżonych przepisów dokonana w jego sprawie była konstytucyjnie niedopuszczalna”*.

2. Przed odniesieniem się do powyższych tez należy najpierw przypomnieć, że art. 2 ustawy rekompensacyjnej pierwotnie miał następujące brzmienie:

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

1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim, zamieszkiwał w tym dniu na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuścił je z przyczyn, o których mowa w art. 1;

2) posiada obywatelstwo polskie”.

Wskutek skargi konstytucyjnej, w której zarzucono niezgodność art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim przyznaje prawo do rekompensaty właścicielom nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, którzy 1 września 1939 r. zamieszkiwali na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i nie przyznaje takiego prawa każdemu właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na skutek okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., spełniającemu wymóg obywatelstwa polskiego, z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32,

art. 52 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107) orzekł, co następuje:

„I. Art. 2 pkt 1 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, z 2006 r. Nr 195, poz. 1437, z 2008 r. Nr 197, poz. 1223 oraz z 2010 r. Nr 257, poz. 1726) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny [podkr. wł. – A.Z.] z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”.

W następstwie wyroku w sprawie SK 11/12, na mocy art. 1 w związku z art. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 ustawy rekompensacyjnej od 27 lutego 2014 r. ma następujące brzmienie:

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

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. Nr 101, poz. 580) lub

b) art. 24 Kodeksu Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 1932 r. Nr 112, 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. Nr 54, poz. 489)

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

2) posiada obywatelstwo polskie”.

3. Wszystkie tezy Trybunału uważam za błędne.

4. Odnośnie do tezy „1a” należy zwrócić uwagę, że – owszem – w wyroku w sprawie SK 11/12 Trybunał wskazał, iż art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy do konstruowania tzw. roszczeń zabużańskich. Niemniej jednak – na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji – Trybunał w tamtej sprawie określił charakter roszczenia jako swoiste świadczenie o mieszanym charakterze, stanowiące zarówno odszkodowanie, jak i zadośćuczynienie. Świadczy o tym następujący fragment uzasadnienia powołanego judykatu:

„Analiza zasad rozliczeń z zabużanami obowiązujących w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat prowadzi do wniosku, że są one pozbawione istotnej cechy charakterystycznej dla klasycznych świadczeń socjalnych. Charakterystyczna jest dla nich pewna selektywność, polegająca na przyznawaniu ich w pierwszej kolejności osobom najbardziej potrzebującym, a tym w szczególności osobom osiągającym niskie dochody (por. np. art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 175, poz. 1362, ze zm., rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej, Dz. U. Nr 211, poz. 1762, ze zm.). Zaskarżona ustawa (a także jej poprzedniczki)

oparta jest na zupełnie odmiennej logice: nie przyznaje żadnej »pomocy na zagospodarowanie« repatriowanym, którzy nie posiadali nieruchomości na kresach wschodnich, a mieszkali tam całe życie w wynajmowanych lub użyczanych mieszkaniach i prawdopodobnie byli zawsze w gorszej sytuacji materialnej niż osoby uprawnione do rekompensat (można bowiem zakładać, że jeżeli ktoś był właścicielem nieruchomości, dysponował także stosunkowo większym majątkiem ruchomym). Rekompensaty (a wcześniej prawo zaliczenia) zawsze były przyznawane wszystkim zabużanom na jednakowych zasadach, niezależnie od tego, jaką część ich ogólnego majątku stanowiło mienie zabużańskie. Abstrahowanie od ogólnej sytuacji finansowej osób pozbawionych własności na skutek II wojny światowej jest także widoczne na tle aktualnie obowiązującej ustawy rekompensacyjnej: każdy, kto spełnia wskazane w niej wymogi, otrzymuje rekompensatę w wysokości 20% utraconego mienia, nawet wtedy, kiedy większość majątku jego rodziny znajdowała się na obecnym terytorium Polski i nie doznała uszczerbku na skutek wojny.

Istotnym argumentem na rzecz odszkodowawczego charakteru rekompensat zabużańskich jest nieprzypadkowe obliczanie ich wysokości w nawiązaniu do wartości utraconego mienia. Typowe socjalne »świadczenie na zagospodarowanie« (przyznawane np. wychowankom domów dziecka) są natomiast oparte na założeniu o przybliżonej równości potrzeb wszystkich uprawnionych, a w rezultacie mają najczęściej charakter ryczałtu (por. § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, Dz. U. poz. 954).

Również dopuszczenie przez zaskarżoną ustawę możliwości otrzymania rekompensaty w gotówce należy ocenić raczej jako wyraz wzmocnienia roli odszkodowawczej tych świadczeń, a nie ich roli socjalnej. Umożliwia to bowiem swobodniejsze dysponowanie otrzymanymi kwotami przez osoby uprawnione i wydatkowanie ich także na cele inne niż »zagospodarowanie«. Skorzystanie z prawa zaliczenia »wymuszało« natomiast przeznaczenie rekompensat – przynajmniej tymczasowe – na dobra pierwszej potrzeby, a mianowicie na uzyskanie prawa do nieruchomości (własności lub użytkowania wieczystego).

Zdecydowanie za odszkodowawczym charakterem analizowanych świadczeń przemawia także to, że roszczenie o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie jest wprawdzie niezbywalne (tzn. nie można go przenieść na osoby trzecie na mocy umów cywilnoprawnych – por. art. 4 ustawy rekompensacyjnej oraz wyroki WSA w Warszawie z 6 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1683/11 i 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt SA/Wa 68/09 oraz NSA z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt OSK 606/11), lecz podlega dziedziczeniu. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej, w przypadku śmierci właściciela nieruchomości zabużańskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2 tej ustawy (tj. posiadają obywatelstwo polskie), przy czym wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty powinno nastąpić w szczególnej formie (przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej). Tymczasem prawo do typowych świadczeń socjalnych (z pomocy społecznej) jest zaś prawem niezbywalnym i niepodlegającym dziedziczeniu.

Argument o wyłącznie socjalnej roli rekompensat jako »pomocy na zagospodarowanie« w sposób naturalny stracił także w końcu trochę na znaczeniu z powodu czasu, który upłynął od utraty miejsca zamieszkania przez osoby uprawnione (nawet w wypadku osób repatriowanych dopiero w latach 50-tych, jest to już ponad pół wieku). Z punktu widzenia osób, które obecnie ubiegają się o ich przyznanie, są one raczej odszkodowaniem za trudne warunki finansowe ich rodzin w przeszłości – nie nawiązują bowiem w żaden sposób do aktualnego poziomu dochodów czy sytuacji życiowej osób uprawnionych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z powyższych powodów należy przyjąć, że rekompensaty za mienie zabużańskie zawierają – obok elementu socjalnego – także element odszkodowania za utracone nieruchomości (choć nie w znaczeniu art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną nie tylko przez zmiany granic po II wojnie światowej, ale także przez okoliczności zawinione bezpośrednio przez państwo polskie – wieloletnią zwłokę z właściwym uregulowaniem tej kwestii przez państwo (ten ostatni aspekt został szczególnie podkreślony w powołanym już wyroku Trybunału w Strasburgu w sprawie Broniowski przeciwko Polsce) [podkr. wł. – A.Z.]”.

Reasumując, do tego stanowiska Trybunał w postanowieniu z 23 kwietnia 2025 r. w ogóle się nie odniósł, umarzając postępowanie w niniejszej sprawie.

5. W odniesieniu do tez „1b” i „2a” należy zwrócić uwagę, że w postanowieniu z 23 kwietnia 2025 r. Trybunał pominął kontekst normatywny ustawy rekompensacyjnej.

I tak, pierwotne brzmienie art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej było jednoznaczne i zarzuty skargi konstytucyjnej w sprawie SK 11/12 przecież można było wówczas zakwalifikować jako skargę na zaniechanie prawodawcze, gdyż ustawodawca „świadomie” przyjął takie, a nie inne kryteria przyznania rekompensaty. Trybunał w wyroku z 23 października 2012 r. nie uznał jednak tamtej sprawy jako skargi na zaniechanie prawodawcze, a na pominięcie prawodawcze, i orzekł – w oparciu o art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji właśnie – o dyskwalifikacji ówczesnej zasadniczej przesłanki uzyskania rekompensaty w postaci zamieszkiwania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. W konsekwencji doszło do ustawowej zmiany przesłanki uzyskania rekompensaty.

I dalej: obszerne orzecznictwo w zakresie art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.) – które przywołałem w moim zdaniu odrębnym do postanowienia TK z 13 grudnia 2023 r., sygn. SK 79/22 (OTK ZU A/2024, poz. 26) – bezsprzecznie świadczy o tym, że „świadoma” decyzja ustawodawcy odnośnie do nieuregulowania jakiejś kwestii czy pominięcia jakiejś przesłanki może podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Reasumując, z uwagi choćby na wyrok w sprawie SK 11/12 Trybunał powinien był przystąpić do oceny merytorycznej postawionego przez skarżących zarzutu.

6. Tezy „1c” Trybunał w żaden sposób nie uzasadnił. Wątpliwe jest twierdzenie, iżby postulowana przez skarżącego ochrona wywodzonego przez niego prawa majątkowego była bezprzedmiotowa; nie przeprowadzono bowiem żadnej weryfikacji badanych przepisów pod kątem ich zgodności z ustaleniami przyjętymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (wyrok Wielkiej Izby z 22 czerwca 2004 r., nr 31443/96, *Broniowski przeciwko Polsce*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61828>) oraz Trybunał Konstytucyjny (wyroki z: 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117 oraz 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12). Samo przywołanie fragmentu z uzasadnienia do rządowego projektu z 3 marca 2005 r. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego (Sejm RP IV kad., druk sejmowy nr 3793) jest niewystarczające w kontekście wskazanych orzeczeń; ponadto motywy ustawodawcy raczej należałoby konfrontować z wzorcami konstytucyjnymi w wyroku, a nie podawać jako argument za umorzeniem postępowania, zwłaszcza gdy zarzuty skargi konstytucyjnej dotyczą nieprawidłowego wykonania przez ustawodawcę m.in. wyroku w sprawie SK 11/12.

7. W odniesieniu do tezy „2b” należy zauważyć, że:

– po pierwsze – na etapie wstępnej kontroli nie wezwano skarżącego do uzupełnienia uzasadnienia skargi w tym zakresie na zasadzie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, dlatego czynienie

teraz przez Trybunał skarżącemu zarzutów, iż nie „wykazał” niekonstytucyjności określonej wykładni zaskarżonego przepisu, stanowi przejaw nielojalności procesowej TK względem skarżącego;

– po drugie – należy zauważyć, że art. 70 ust. 1 u.o.t.p.TK umożliwia wystąpienie przez Trybunał Konstytucyjny do Naczelnego Sądu Administracyjnego z prośbą o informację o praktykę stosowania art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym; dziwi zatem, że Trybunał przed wydaniem jakiegokolwiek rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie zaniechał skorzystania ze wskazanej instytucji;

– po trzecie – wypada zauważyć, że w świetle nowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (np. wyroki TK z: 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48; 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU A/2021, poz. 2; 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54; 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19, OTK ZU A/2022, poz. 34; 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46 oraz 5 listopada 2024 r., sygn. SK 67/20, OTK ZU A/2025, poz. 28) nawet jednostkowa wykładnia prawa zastosowana w indywidualnej sprawie podlegać może merytorycznej weryfikacji w trybie skargi konstytucyjnej;

– po czwarte – przyjmując optykę Trybunału w niniejszej sprawie trzeba byłoby uznać, że pierwotne brzmienie art. 2 ustawy rekompensacyjnej było jednoznaczne i zarzuty skargi konstytucyjnej w sprawie SK 11/12 należałoby wówczas zakwalifikować jako skargę na zaniechanie prawodawcze, gdyż ustawodawca „świadomie” przyjął takie, a nie inne kryteria przyznania odszkodowania; Trybunał nie uznał jednak tamtej sprawy jako skargi na zaniechanie, a na pominięcie prawodawcze i wydał wyrok, który zdyskwalifikował ówczesną zasadniczą przesłankę uzyskania rekompensaty (zamieszkiwanie na byłym terytorium Polski w dniu 1 września 1939 r.), co spowodowało ustawową zmianę przesłanek uzyskania rekompensaty. Co więcej – gdyby poprzestać na stanowisku Trybunału w niniejszej sprawie – nie mógłby nigdy zapaść żaden z wyroków odnośnie do np. niekonstytucyjności kolejnych pominięć prawodawczych w art. 215 i art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.), które przecież były „świadomym” dziełem ustawodawcy (por. moje zdanie odrębne do postanowienia TK z 13 grudnia 2023 r., sygn. SK 79/22, OTK ZU A/2024, poz. 26).

8. Reasumując, uważam, że przedstawione przez skarżącego problemy prawne zostały należycie wyłożone w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, które zawierało elementy konieczne do merytorycznego rozpoznania wniesionego środka prawnego; wskazywało bowiem ważne problemy prawne i przedstawiało istotne informacje na poparcie wątpliwości konstytucyjnych skarżącego. Trybunał mógł więc – w oparciu o przedstawioną przez skarżącego argumentację oraz na podstawie art. 68 *in principio* u.o.t.p.TK, o zasadzie *iura novit curia* nie wspominając – wydać wyrok w niniejszej sprawie.

III

Podsumowując, w mojej ocenie, Trybunał w odniesieniu do przedłożonego mu zagadnienia prawnego powinien zająć merytoryczne stanowisko i wydać wyrok. Brak oceny merytorycznej przedstawionych przez skarżącego zarzutów budzi mój kategoryczny sprzeciw, gdyż jest to podkopywanie zaufania jednostek do instytucji skargi konstytucyjnej, a w konsekwencji – także i do samego Trybunału Konstytucyjnego.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.