



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 26 maja 2025 r.

Pozycja 50

POSTANOWIENIE z dnia 23 kwietnia 2025 r. Sygn. akt SK 64/21

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.P. i M.L. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 7 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. Nr 169, poz. 1418, ze zm.) „w zakresie, w jakim postanowienie wydane w trybie art. 7 ust. 1 ustawy (...) nie jest dla organu wiążące i, w konsekwencji, dopuszczalne jest uchylene 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,
- 2) art. 1 w związku z art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 „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, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

po s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Wskazana w komparycji skarga konstytucyjna z 25 lutego 2021 r. została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

1.1. Od 2005 r. skarżąca wraz z ojcem skarżącego, a po jego śmierci w 2006 r. ze skarżącym, ubiegali się o przyznanie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione przez ich spadkodawcę poza obecnymi granicami Polski. Wojewoda Mazowiecki dwukrotnie odmówił potwierdzenia prawa do rekompensaty, a Minister Skarbu Państwa dwukrotnie uchylił decyzje Wojewody i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Następnie, Wojewoda Mazowiecki stwierdził spełnienie wymogów potwierdzenia prawa do rekompensaty postanowieniem z 2017 r., które uchylił w drodze postanowienia z 2018 r., wydanego na podstawie art. 77 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).

Decyzją z 2018 r. Wojewoda Mazowiecki odmówił potwierdzenia prawa do rekompensaty. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2018 r., od której skarżący wnieśli skargę do sądu administracyjnego. Skarga została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 2019 r. Od tego orzeczenia skarżący wnieśli skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt [...], oddalił skargę kasacyjną.

1.2. 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, ze zm.; dalej: ustawa zabużańska) skarżący zarzucili, że stanowiąc podstawę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2020 r., 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, art. 3 i art. 5 ust. 1 i 2 ustawy zabużańskiej – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż doprowadził do naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych i reguły trwałości decyzji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i 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 sytua-

cji 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 ustawie zabużańskiej;

– art. 64 ust. 1 i 2 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 słusznie 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 obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub „zamieszkania” na obecnym terytorium właściciela nieruchomości lub jego następcy prawnego, wyinterpretowana jest z odesłania zawartego w art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej 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.

1.3. W piśmie z 9 lipca 2021 r., uzupełnionym pismem z 1 września 2021 r., pełnomocnik poinformował o śmierci M.L.

2. W piśmie z 14 grudnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 17 stycznia 2022 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; dalej: u.o.t.p.TK), wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Prokurator Generalny podniósł, że warunek „repatriacji” („przesiedlenia”, „powrotu”) właściciela nieruchomości położonej na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynika wprost z treści art. 1 ustawy zabużańskiej, co oznacza, że „repatriacja” („przesiedlenie”, „powrót”) jest ustawowym warunkiem niezbędnym dla uzyskania decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty, a nie – jak twierdzą skarżący – rezultatem „nieuprawnionej sądowej wykładni zaskarżonych przepisów”. Prokurator Generalny przypomniał, że postawione zarzuty niekonstytucyjności muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby skarżącego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, żadnego z zarzutów skargi konstytucyjnej nie można traktować w kategoriach pominięcia ustawodawczego, które podlegałoby kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

4. Sejm, w piśmie z 1 grudnia 2022 r., zajął stanowisko, że postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej, Sejm powołał się na wydany w sprawie skarżących wyrok NSA z 8 grudnia 2020 r., w którym NSA podkreślił, że stwierdzenie spełnienia wymogów formalnych przewidzianych w art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej nie oznacza automatycznego ustalenia prawa do rekompensaty. Postanowienie wojewody wydane na podstawie tego przepisu ma charakter incydentalny, dotyczy jedynie wstępnej oceny spełnienia przesłanek do uzyskania rekompensaty w celu odrzucenia na wczesnym etapie wniosków oczywiście bezzasadnych i ograniczenie ponoszonych przez strony kosztów postępowania. Potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje w drodze decyzji wydanej w wyniku przeprowadzenia postępowania, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy zabużańskiej. W sytuacji, gdy po wydaniu postanowienia organ odmiennie oceni spełnienie przesłanek do wydania decyzji, uprawniony jest do jego uchylecia i wydania decyzji odmownej. W przeciwnym wypadku sprawę administracyjną załatwiałoby postanowienie, a nie decyzja, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy zabużańskiej.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 w związku z art. 2 ustawy zabużańskiej, Sejm ocenił, że sprowadza się on do żądania zmiany w obowiązującym stanie prawnym, polegającej na rozszerzeniu zakresu osób uprawnionych do uzyskania prawa do rekompensaty. Zmiana ta miałaby polegać na wprowadzeniu uregulowań przyznających prawo do rekompensaty także tym właścicielom nieruchomości zabużańskich, którzy nie spełniają warunku „repatriacji” na terytorium Polski. Zdaniem Sejmu, sposób ukształtowania prawa do rekompensaty w ustawie zabużańskiej wyklucza potraktowanie normy postulowanej przez skarżących jako koniecznego uzupełnienia niepełnej regulacji. Celem ustawy zabużańskiej jest częściowe zadośćuczynienie byłym właścicielom nieruchomości zabużańskich, którzy zostali zmuszeni do pozostawienia swojego majątku nieruchomego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (na Kresach Wschodnich), a jednocześnie zostali przemieszczeni na obecne terytorium państwa polskiego w związku z wybuchem oraz rezultatami II wojny światowej.

W odniesieniu do obydwu zarzutów, Sejm zajął stanowisko, że kwestie te, jako zamierzone przez ustawodawcę, pozostają poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W piśmie z 9 lipca 2021 r., uzupełnionym pismem z 1 września 2021 r., pełnomocnik poinformował o śmierci M.L. Okoliczność ta nie stanowi przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej podtrzymywanej przez drugiego skarżącego, J.P.

2. 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.

3. 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.

4. W punkcie pierwszym skargi konstytucyjnej sformułowany został zarzut niezgodności art. 7 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. Nr 169, poz. 1418, ze zm.; dalej: ustawa zabużańska) w zakresie, w jakim postanowienie wydane w trybie art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej nie jest dla organu wiążące i, w konsekwencji, dopuszczalne jest uchylenie postanowienia potwierdzającego nabycie prawa do rekompensaty oraz wydanie decyzji odmawiającej potwierdzenia prawa do rekompensaty, pomimo spełnienia przez wnioskodawców wymogów, o których mowa w art. 2, art. 3 i art. 5 ust. 1 i 2 ustawy zabużańskiej, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis brzmi następująco:

„1. Wojewoda, po wszczęciu postępowania, dokonuje oceny spełnienia wymogów, o których mowa w art. 2, art. 3 i art. 5 ust. 1 i 2, na podstawie dowodów, o których mowa w art. 6. Pozytywna ocena następuje w drodze postanowienia. W postanowieniu wojewoda wzywa wnioskodawcę do:

1) wskazania jednej z wybranych form realizacji prawa do rekompensaty, określonej w art. 13 ust. 1;

2) wskazania numeru rachunku bankowego, w przypadku wyboru świadczenia pieniężnego realizowanego w formie przelewu;

3) dołączenia do wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 1, operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, w którym została określona wartość nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej;

4) w przypadkach, o których mowa w art. 6 ust. 3, dołączenia również operatu szacunkowego, w którym została określona wartość nabytego prawa własności nieruchomości albo wartość nabytego prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i wartość położonych na niej budynków, a także innych urządzeń albo lokali”.

Uwzględniając konstytucyjne i ustawowe wymogi warunkujące dopuszczalność skargi konstytucyjnej, Trybunał stwierdził, że przepis wskazany w punkcie 1 skargi nie stanowił podstawy ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżących albo o ich obowiązkach określonych w Konstytucji. Podstawą rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być wskazanie przez skarżących dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ale musi to być przepis, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o ich konstytucyjnych prawach, wolnościach albo obowiązkach.

Z przedstawionych w skardze konstytucyjnej faktów wynika, że w toku postępowania administracyjnego, w 2017 r., Wojewoda Mazowiecki wydał wobec skarżących, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej, postanowienie, w którym stwierdził spełnienie wymogów potwierdzenia prawa do rekompensaty, a następnie, w 2018 r., uchylił to postanowienie na podstawie art. 77 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.; dalej: kodeks postępowania administracyjnego).

Trybunał zwraca uwagę, że wskazany przepis kodeksu postępowania administracyjnego przeczy twierdzeniu zawartemu w skardze konstytucyjnej, iż „organ może arbitralnie i bez podstawy prawnej pozbawiać Skarżących prawa, potwierdzonego jego własnym niezaskarżalnym postanowieniem”, że skarżący nie zakwestionowali przepisu kodeksu postępowania administracyjnego będącego podstawą uchylecia oraz że badanie prawidłowości uchylecia postanowienia Wojewody Mazowieckiego z 2017 r. nie wchodzi w zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Niezależnie od tego, nie sposób jest uznać, że art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej mógł być podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach skarżących. Postanowienie wydane na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej nie jest postanowieniem potwierdzającym prawo do rekompensaty, a postanowieniem zawierającym wstępną ocenę spełnienia wymogów potwierdzenia prawa do rekompensaty. W uzasadnieniu projektu ustawy zabużańskiej (druk sejmowy nr 3793/IV kadencja) wyjaśniono, że „[n]owym rozwiązaniem jest wprowadzenie zasady dwuetapowego prowadzenia postępowania w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa – art. 7 projektu. Rozwiązanie takie jest zdecydowanie korzystniejsze dla potencjalnych uprawnionych ze względu na fakt, że w pierwszym etapie postępowania nie będą zobowiązani do załączania do składanego wniosku operatu szacunkowego, z czym wiąże się ponoszenie kosztów”. Rozstrzygnięcie o prawach następuje w decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty, wydanej na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy zabużańskiej albo w decyzji o odmowie potwierdzenia tego prawa, wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy zabużańskiej.

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że w zakresie punktu 1 skarga konstytucyjna nie spełnia warunków jej dopuszczalności i umorzył postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. W punkcie drugim skargi konstytucyjnej sformułowany został zarzut niezgodności 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, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 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. dokonanego 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».

1a. Prawo do rekompensaty przysługuje również osobom, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z umową pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o zamianie odcinków terytoriów państwowych z dnia 15 lutego 1951 r.

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;

2) posiada obywatelstwo polskie”.

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. Rozstrzygające jest w tym kontekście dokonanie ewakuacji (przesiedlenia) 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 relewantna) ustawa zabużańska formułuje dalsze przesłanki nabycia prawa do rekompensaty. Jak słusznie wskazał NSA w wyroku kasacyjnym, na istnienie warunku 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 Zabużan 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 byłe 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, Lex nr 3504061). W wyroku będącym oparciem dla skargi konstytucyjnej NSA wyjaśnił, 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 stwierdził zatem, że *de lege lata* nie przysługiwały skarżącym prawa majątkowe, których ochrony się domagali. Jak stwierdzono w samej skardze konstytucyjnej, taka wykładnia art. 1 w związku z art. 2 ustawy zabużańskiej, która wymaga spełnienia warunku przesiedlenia się na terytorium Polski w granicach powojennych, ma charakter „stały, powtarzalny i powszechny” (s. 15 skargi konstytucyjnej). Dziwić może uznanie zgodnych z tą wykładnią rozstrzygnięć sądów administracyjnych za „nieoczekiwane” (s. 18 skargi konstytucyjnej).

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 nierozdzielalnym związku ze spełnieniem obu tych warunków i to kumulatywnie”. Jakkolwiek wyrok o sygn. K 2/04 wydany został w stanie prawnym sprzed uchwalenia obecnie 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 w skardze konstytucyjnej 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 nadanej w skardze konstytucyjnej – 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 świetle powyższego, w ocenie Trybunału, twierdzenie, że przepis „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” (przy czym nie wskazano nawet, w stosunku do jakich norm – w szczególności o randze konstytucyjnej – katalog ten został „poszerzony”), nie może stać się przedmiotem oceny merytorycznej w ramach kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

6. 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 64/21

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 64/21) oraz do jego uzasadnienia.

I

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

1) art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, ze zm.; dalej: ustawa rekompensacyjna) w zakresie, w jakim postanowienie wydane w trybie art. 7 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej nie jest dla organu wiążące i – w konsekwencji – dopuszczalne jest uchylene postanowienia potwierdzającego nabycie prawa do rekompensaty przez skarżącego przez organ i wydanie decyzji odmawiającej potwierdzenia prawa do rekompensaty, pomimo spełnienia przez wnioskodawców wymogów, o których mowa w art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 1 w związku z art. 2 ustawy rekompensacyjnej 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, art. 64 ust. 1 i 2 w związku art. 31 ust. 3, art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 w związku art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

II

1. Motywy umorzenia postępowania w niniejszej sprawie Trybunał zawarł w dość lakonicznych punktach 4 i 5 części II uzasadnienia postanowienia z 23 kwietnia 2025 r. Można je sprowadzić do następujących tez:

1) co do art. 7 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej – przepis ten nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżących, a nadto podstawę prawną postanowienia o uchyleniu postanowienia wydanego na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy stanowił art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.);

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

a) *„Postulowana w skardze 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”,*

b) *„Prawo majątkowe o treści nadanej w skardze konstytucyjnej – 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”.*

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 zamieszkiwania 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 wewnątrznych (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 był terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić;

2) posiada obywatelstwo polskie”.

3. Wszystkie tezy Trybunału w niniejszej sprawie uważam za błędne.

4. W odniesieniu do tezy „1” należy zwrócić uwagę, że istota skargi konstytucyjnej w tym zakresie sprowadzała się do próby wykazania, iż art. 7 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej stanowi swoistą promesę czy ekspektatywę wydania decyzji o przyznaniu rekompensaty za mienie zabużańskie. Innymi słowy, skoro postępowanie rekompensacyjne jest dwuetapowe (najpierw wydawane jest postanowienie w trybie art. 7 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej, a potem – właściwa decyzja o przyznaniu rekompensaty), to swoistym nadużyciem organu jest najpierw wydanie postanowienia o stwierdzeniu podstaw do przyznania rekompensaty,

a następnie jego uchylenie. Zarzut skargi należy – w moim przekonaniu – odczytać w ten sposób, że skoro organ uznał, iż wnioskodawcy spełnili przesłanki do przyznania rekompensaty (a takie postanowienie jest poprzedzone analizą materiału dowodowego), to powinno być to wiążące na dalszych etapach postępowania i – w konsekwencji – zagwarantowane przez ustawodawcę poprzez wyeliminowanie możliwości uchylenia postanowienia wydanego w trybie art. 7 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej. Tak odczytany zarzut można uznać za zakwestionowanie pominięcia prawnego. *Nota bene* podobne problemy legislacyjne – tj. dotyczące niezagwarantowania przez ustawodawcę trwałości rozstrzygnięcia administracyjnego – były już przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który:

– w wyroku z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11 (OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16) orzekł, że – dopuszczający wzruszenie z urzędu przez organ rentowy w każdym czasie decyzji o przyznaniu emerytury i renty – „[a]rt. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 [...]) jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– w wyroku z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13 (OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62) orzekł, że „[a]rt. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

5. W odniesieniu do tezy „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 – 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.

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 osiągniętym 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 przyznawa-

ne 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.]”.

Na marginesie należy też zauważyć, że 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 „2b” Trybunał w żaden sposób nie uzasadnił. Wątpliwe jest twierdzenie, iżby postulowana przez skarżących ochrona wywodzonego przez nich 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 odwoływanie się do motywów 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. Reasumując, uważam, że przedstawione przez skarżących problemy prawne zostały należycie wyłożone w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, które zawierało elementy konieczne do merytorycznego rozpoznania wniesionego środka prawnego; wskazywało bowiem ważne zagadnienia i przedstawiało istotne informacje na poparcie wątpliwości konstytucyjnych skarżących. Trybunał mógł więc – w oparciu o przedstawioną przez skarżących 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 przedstawionego przez skarżących zarzutu budzi mój kategoriyczny 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.