



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 lipca 2025 r.

Pozycja 77

POSTANOWIENIE z dnia 1 kwietnia 2025 r. Sygn. akt SK 102/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 kwietnia 2025 r., skargi konstytucyjnej M.S., A.S. i E.Ś. o zbadanie zgodności:

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. z 2017 r. poz. 2097) w zakresie, w jakim ogranicza możliwość przyznania rekompensaty tylko do osób mających miejsce zamieszkania poza obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. M.S., A.S. i E.Ś. (dalej: skarżący) w skardze konstytucyjnej z 17 października 2018 r. (data nadania), uzupełnionej pismem procesowym z 22 października 2019 r., wniesli o stwierdzenie, że 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. z 2017 r. poz. 2097; dalej: ustawa rekompensacyjna) w zakresie, w jakim „ogranicza możliwość przyznania rekompensaty tylko do osób mających miejsce zamieszkania poza obecnym terytorium RP”, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1; dalej: Protokół nr 1).

W postanowieniu z 19 lutego 2020 r., sygn. Ts 162/18 (OTK ZU B/2020, poz. 351), Trybunał Konstytucyjny: w punkcie pierwszym – nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie, w jakim kwestionuje zgodność art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; w punkcie drugim – odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w pozostałym zakresie. Zdaniem Trybunału skarga konstytucyjna spełniła wymagania określone w ustawie, poza częścią, w jakiej skarżący zakwestionowali zgodność przedmiotu kontroli z art. 1 Protokołu nr 1, albowiem w tym zakresie skarga nie spełniła wymogu określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym skarga przysługuje tylko w wypadku naruszenia wolności lub praw określonych w ustawie zasadniczej.

Na to postanowienie, w piśmie z 12 marca 2020 r. (data nadania), skarżący wnieśli zażalenie, domagając się nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w całości. Postanowieniem z 25 sierpnia 2020 r., sygn. Ts 162/18 (OTK ZU B/2020, poz. 352), Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następujących okoliczności.

Skarżący są spadkobiercami E.S., który w 1939 r. wspólnie z W.Ś. zakupił majątek ziemski S. *vel* W. (obecnie na terenie Ukrainy) i po II wojnie światowej osiedlił się w K. 5 sierpnia 2014 r. skarżący złożyli do Wojewody [...] (dalej: wojewoda) wniosek o wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP. We wniosku tym skarżący dokładnie opisali stan majątku w chwili opuszczenia przez jego współwłaściciela oraz stwierdzili, że nie mógł on doń wrócić z uwagi na „zagrożenie życia i utratę majątku” (s. 2 skargi). Decyzją z 11 sierpnia 2015 r. (znak: [...]) wojewoda odmówił przyznania skarżącym prawa do rekompensaty z tytułu utraty majątku ich przodka, wskazując, że E.S. nie posiadał miejsca zamieszkania poza terytorium RP, gdyż jego dowód osobisty został wydany przez Starostę S. oraz zawiera informację o ostatnim miejscu zameldowania w gminie R. Co więcej, wojewoda podniósł, że synowie E.S. urodzili się w tej miejscowości w 1936 i 1938 r. i nie można teraz ustalić, w jaki sposób zarządzał on swoim majątkiem, jak często tam bywał oraz czy istotnie nie mógł do niego powrócić.

Minister Skarbu Państwa decyzją z 22 października 2015 r. (znak:[...]) – wydaną w wyniku zażalenia skarżących – utrzymał w mocy decyzję wojewody, dzieląc w całości jego argumentację.

Wskazaną decyzję skarżący zaskarżyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (dalej: WSA). WSA wyrokiem z 2 marca 2016 r. (sygn. akt [...]) oddalił tę skargę, stwierdzając, że przyczyną odmowy przyznania spadkobiercom E.S. prawa do rekompensaty z tytułu utraty nieruchomości na terytorium znajdującym się poza Rzeczpospolitą Polską było to, iż nie miał on miejsca zamieszkania na byłym już terytorium Polski. Uznał, że utracony majątek był związany z działalnością zarobkową spadkodawcy, jednak nie może być on uznany za miejsce jego zamieszkania, choć istotnie mógł mieć takie plany na przyszłość. Od tego wyroku skarżący złożyli skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

NSA wyrokiem z 9 maja 2018 r. (sygn. akt [...]), uznając argumentację WSA za prawidłową, oddalił wskazaną skargę kasacyjną.

1.2. Skarżący zarzut niezgodności oparli na założeniu, że „wprowadzenie wymagania zamieszkiwania właściciela pozostawionych majątków na byłym terytorium RP jest ograniczeniem prawa własności” (s. 4 skargi). Powołując się na wynikający z orzecznictwa Trybunału „test proporcjonalności” warunkujący dopuszczalność ograniczania praw i wolności jednostki zacytowali wyrok TK o sygn. SK 11/12 (OTK ZU nr 9A/2012, poz. 107). Trybunał przesądził w nim w odniesieniu do ustawy rekompensacyjnej, że „należy zauważyć, [iż] wymóg zamieszkiwania przez zabużan na byłym terytorium państwa polskiego 1 września 1939 r. pozostaje w sprzeczności z przeważająco socjalnym charakterem rekompensat, usta-

lonym w wyroku o sygn. K 2/04, który wyznacza bardziej szczegółowy cel zakwestionowanej ustawy. Wprowadzenie przesłanki domicylu – w takim ujęciu, jak w ustawie rekompensacyjnej – bynajmniej nie oznacza «miarkowania» rekompensaty w zależności od liczby posiadanych nieruchomości, ani też nie powoduje, że rekompensatę otrzymują osoby, dla których utracona nieruchomość była centrum życiowym (wymagane jest bowiem zamieszkiwanie na byłym terytorium państwa polskiego, a nie w miejscowości, w której znajdowała się nieruchomość będąca podstawą rekompensaty, czy wręcz dokładnie w tej nieruchomości, ze względu na którą rekompensata ma być wypłacona). W rezultacie, dokonane za jej pomocą zawężenie kręgu osób uprawnionych do analizowanych świadczeń nie jest przydatne dla realizacji celów rekompensaty jako świadczenia publicznoprawnego o charakterze socjalnym, a więc wadliwe z punktu widzenia zasady proporcjonalności” (s. 4-5 skargi). W wyroku tym Trybunał uznał takie ograniczenie także za niespełniające celu analizowanej ustawy.

Skarżący uznali, że doprecyzowanie znaczenia przesłanki zamieszkania poza terytorium RP, co miało być zadośćuczynieniem wymogom wskazanym przez Trybunał w cytowanym rozstrzygnięciu, jest niewystarczające w świetle standardów konstytucyjnych. Przypomnieli, że TK wskazał wówczas, iż „przesłanka zamieszkiwania jest niedookreślona, aczkolwiek były to rozważania «przy okazji» głównego problemu, jakim było merytoryczne wprowadzenie takiego ograniczenia, które uznał za naruszające Konstytucję. Aktualne są zastrzeżenia, co do jego proporcjonalności i celowości, niezależnie jak bardzo ostrym znaczeniowo kryterium ustawodawca go nie uczyni[ł]” (s. 6 skargi).

Podsumowując swoje zastrzeżenia, skarżący wskazali, że „ograniczenie prawa własności zawarte w art. 2 pkt 1 ustawy [rekompensacyjnej] nadal jest sprzeczne z Konstytucją, mimo zmian legislacyjnych. Uszczegółowienie rozumienia przesłanki miejsca zamieszkania nie rozwiązało problemów, wskazywanych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku sygn. SK 11/12. Ograniczenie to nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako nieproporcjonalne i niecelowe, a w konsekwencji prowadzące do naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji (...)” (s. 6 skargi).

2. W piśmie z 23 października 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 5 lutego 2021 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator lub PG) wniósł o stwierdzenie, 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), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po szczegółowym przytoczeniu argumentacji skarżących oraz wyczerpującej analizie wyroku TK o sygn. SK 11/12 Prokurator stwierdził, że zakres zaskarżenia w tamtym wypadku istotnie różni się od wskazanego w niniejszym postępowaniu. Stał na stanowisku, że o ile „w sprawie o sygn. akt SK 11/12 zaskarżeniem został objęty art. 2 pkt 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem zakwestionowano oczekiwanie od osoby ubiegającej się o świadczenie z tejże ustawy, aby w ściśle określonym dniu w przeszłości (dokładnie 1 września 1939 r.) «zamieszkiwała» na byłym terytorium Polski, o tyle w niniejszej sprawie zakresem zaskarżenia został objęty, wprawdzie ten sam przepis (...), tyle że «w zakresie, w jakim ogranicza możliwość przyznania prawa do rekompensaty tylko do osób mających miejsce zamieszkania poza obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej», a zatem w tym przypadku zakwestionowano (...) nieprzyznanie prawa do rekompensaty tym właścicielom nieruchomości zabużańskich, którzy mieli miejsce zamieszkania wyłącznie na obecnym terytorium Państwa Polskiego” (s. 37-38

stanowiska PG). Zatem, zdaniem Prokuratora, skutkiem cytowanego orzeczenia jest utrata mocy obowiązującej przez przepis, który wymagał, by w określonym dniu w przeszłości (1 września 1939 r.) domagający się rekompensaty miał miejsce zamieszkania poza obecnym terytorium Polski. Zdaniem Prokuratora potwierdzają to liczne orzeczenia sądów administracyjnych wydane po uchwaleniu tej nowelizacji, które przywołał w swoim stanowisku.

Zdaniem Prokuratora ze skargi konstytucyjnej oraz pisma ją uzupełniającego wynika, że skarżący oczekiwali „poszerzenia zakresu podmiotowego ustawy o realizacji prawa do rekompensaty o właścicieli nieruchomości zabużańskich, którzy mieli (...) miejsce zamieszkania wyłącznie (...) na obecnym terytorium Państwa Polskiego, zatem owo «uzupełnienie» miałoby nastąpić przez modyfikację obowiązującej przesłanki domicylu” (s. 42-43 stanowiska PG). To z kolei oznaczałoby, w ocenie PG, że niniejsze postępowanie dotyczy uregulowania niepełnego, co prowadzi do konieczności rozważania, czy Trybunał jest właściwy w tej sprawie. Uznał, po przytoczeniu kilku orzeczeń TK, iż „należy dojść do wniosku, że niezamieszczenie w art. 2 pkt 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty postulowanej przez [s]karżących normy poszerzającej krąg beneficjentów «rekompensaty» o grupę właścicieli nieruchomości zabużańskich, którzy mieli miejsce zamieszkania rozumiane jako miejsce, «w którym skupia się główny i przeważający zakres jego (obywatela) działalności» (...) wyłącznie na obecnym terytorium Państwa Polskiego, stanowi zaniechanie ustawodawcze” (s. 48 stanowiska PG).

Uzasadnił to tym, że choć materia „pominięta”, której wprowadzenia do art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej domagają się skarżący, oraz materia w tym przepisie uregulowana są bardzo do siebie zbliżone, to *ratio legis* kwestionowanego uregulowania wyklucza wprowadzenie do niego postulowanej normy. Przede wszystkim, zauważył Prokurator, „należy zwrócić uwagę na to, że wymóg domicylu, rozumiany jako zamieszkiwanie przez właścicieli nieruchomości zabużańskich na byłym terytorium państwa polskiego, stanowił wyznacznik zakresu podmiotowego prawa do rekompensaty w pierwszych aktach prawnych państwa polskiego dotyczących rekompensat za mienie zabużańskie” (tamże).

Prokurator zauważył ponadto, że prawo do rekompensaty za utracony przez zmiany granic po II wojnie światowej majątek ma charakter publicznoprawny. A to, jak przypomniął, oznacza, że może być ono ustawowo ograniczone ze względu na zaistnienie ważnego interesu publicznego. Jego zdaniem koresponduje to z *ratio* ustawy rekompensacyjnej. Ustawodawca przyjął, że przedmiotowe prawo przysługuje osobom repatriowanym, „wypędzonym” z kresów wschodnich (art. 1 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej) oraz takim, które wskutek innych okoliczności niż umowy repatriacyjne zostały zmuszone do opuszczenia polskiego wówczas terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej). Cechą wspólną wszystkich tych kategorii, zdaniem Prokuratora, jest „nie tylko to, że były właścicielami nieruchomości zabużańskich, ale też to, że zostały zmuszone okolicznościami faktycznymi i prawnymi do pozostawienia swojej nieruchomości na kresach wschodnich i, jednocześnie, zmuszone kresy te opuścić”, a to oznacza, iż „właściciele nieruchomości zabużańskich, którzy nie zostali z kresów wschodnich ani repatriowani, ani wypędzeni, ani też zmuszeni tereny te opuścić na skutek «innych okoliczności», nie legitymują się cechą istotną, od wystąpienia której ustawodawca uzależnił (poza posiadaniem obywatelstwa polskiego) prawo do analizowanych świadczeń. W tych warunkach rekompensata za nieruchomości zabużańskie tym ich właścicielom, którzy (tak jak spadkodawca [s]karżących) nie zamieszkiwali na byłym, lecz (nieprzerwanie przed i po II wojnie światowej) tylko na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i którzy, w związku z tym, nie musieli opuszczać (porzucać) miejsca zamieszkania na kresach wschodnich, nie służyłaby celowi rekompensaty jako publicznoprawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, przeznaczonej (przynajmniej w początkowym okresie jej obowiązywania) na urządzenie się w nowym miejscu zamieszkania” (s. 50-51 stanowiska PG).

4. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z dotychczasowym, utrwalonym stanowiskiem Trybunału, na każdym etapie postępowania jest on obowiązany badać, czy rozpoznawana skarga spełnia wymogi formalne (zob. np. postanowienie TK z 5 lipca 2023 r., sygn. SK 10/20, OTK ZU A/2023, poz. 63 i powołane tam orzecznictwo). Nadanie skardze dalszego biegu nie przesądza bowiem o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie ani nie wiąże składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum* (zob. np. postanowienie TK z 5 grudnia 2023 r., sygn. SK 54/21, OTK ZU A/2023, poz. 104 i powołane tam orzecznictwo). Stąd też również na obecnym etapie postępowania Trybunał zobligowany był do oceny, czy rozpoznawana skarga konstytucyjna spełnia wszystkie warunki jej dopuszczalności.

W niniejszej sprawie skarżący uczynili przedmiotem skargi konstytucyjnej 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. z 2017 r. poz. 2097; dalej: ustawa rekompensacyjna lub u.r.) w zakresie, w jakim „ogranicza możliwość przyznania rekompensaty tylko do osób mających miejsce zamieszkania poza obecnym terytorium RP”, wobec którego podnieśli, że jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1).

Postanowieniem z 19 lutego 2020 r., sygn. Ts 162/18 (OTK ZU B/2020, poz. 351), Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie, w jakim kwestionuje zgodność art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu.

Jako ostateczne orzeczenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarżący wskazali wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 maja 2018 r. (sygn. akt [...]). Orzeczenie to wraz z uzasadnieniem doręczono pełnomocnikowi skarżących 20 lipca 2018 r. Skarga została wniesiona do Trybunału 17 października 2018 r. (data nadania), zatem skarżący zadośćuczynili terminowi przewidzianemu w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), który upłynąłby 20 października 2018 r. Skarga została także sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika, wyczerpując tym samym dyspozycję art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK.

2. Mimo powyższego, Trybunał powziął wątpliwości co do dopuszczalności wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu.

2.1. Zasadniczą kwestią jest zakres kognicji Trybunału. Konstytucja stanowi w art. 188, że Trybunał Konstytucyjny orzeka „w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1”. Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji stanowi tymczasem, że złożenie skargi konstytucyjnej dopuszczalne jest wyłącz-

nie wobec ustawy lub innego aktu normatywnego, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki.

Nie budzi wątpliwości, że skarżący dostrzegają w obowiązujących przepisach niewystarczającą ochronę swoich interesów jako następców prawnych współwłaściciela majątku ziemskiego pozostawionego na kresach wschodnich, gdyż upoważniają do prawa do rekompensaty za tzw. mienie zabużańskie jedynie tych, którzy mieli w momencie utraty majątku miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pomijając tych, którzy mieszkali na terenie obecnie leżącym w polskich granicach. Ocenie Trybunału poddali więc w tym wypadku uregulowanie niepełne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą kategorię tę dzieli się na dwa rodzaje: zaniechania i pominięcia legislacyjne. Tylko zgodność z Konstytucją tego drugiego rodzaju uregulowań niepełnych może podlegać kontroli Trybunału. Ogólnie rzecz ujmując, „[p]rzez zaniechanie prawodawcze należy rozumieć pozostawienie określonej problematyki całkowicie poza uregulowaniem prawnym, z czym wiąże się konieczność umorzenia postępowania, ponieważ «polski model własności Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, choćby obowiązek wydania takiego aktu wynikał z norm konstytucyjnych» (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110). Z kolei pominięcie prawodawcze, to sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. W razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie jej zakresu. Trybunał może więc ocenić konstytucyjność ustawy również pod tym względem, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, bez których, w związku z naturą objętej aktem regulacji, może budzić wątpliwości konstytucyjne. Innymi słowy, zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać do normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, o tyle – skoro decyzja taka zostanie już podjęta – regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem wymagań konstytucyjnych. Trybunał wymagał przy tym, aby podmiot inicjujący postępowanie wykazał, że w danej sytuacji zachodzi «jakościowa tożsamość» (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w kwestionowanym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119; postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117)” (wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40). W innym z orzeczeń Trybunał stwierdził natomiast, że „[p]ominięcie prawodawcze zachodzi [natomiast] niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie. Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje również takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków,

kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę. Z przypadkiem pominięcia, który w praktyce nastrocza największe trudności, mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał ocenia *a casu ad casum*, który rodzaj uregulowania niepełnego zachodzi w konkretnym postępowaniu. Często odpowiedź na to pytanie wymaga odwołań do historii legislacyjnej analizowanego aktu prawnego. Tak jest także w tym wypadku. Prezes Rady Ministrów, przedstawiając rządowy projekt ustawy rekompensacyjnej Marszałkowi Sejmu, wyraźnie stwierdził, że przyjęte w nim rozwiązania były kompromisem pomiędzy realnymi możliwościami finansowymi państwa a wypełnieniem jego powinności wobec obywateli, którzy utracili swoje majątki w efekcie zmian granic po II wojnie światowej. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 195), który stanowił konsekwencję – błędnie wskazanego przez skarżących jako potwierdzającego ich wątpliwości – wyroku TK z 23 października 2012 r. (sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107), wyraźnie przesądzono, że „[p]rojektowana zmiana sprowadza się do tego, że w miejsce dotychczasowego wymogu zamieszkiwania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. wprowadzona zostanie przesłanka miejsca zamieszkania na wymienionych terenach, której spełnienie będzie oceniane z uwzględnieniem przepisów obowiązujących we wskazanej wyżej dacie, tj. przepisów dopuszczających posiadanie kilku miejsc zamieszkania: art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych, § 3-10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. (...) o meldunkach i księgach ludności, a ponadto art. 24 Kodeksu Postępowania Cywilnego z 1932 r. Dodatkowo proponuje się, by zmieniony art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej regulował wprost sytuację osób, które znajdowały się w analogicznym położeniu jak spadkodawca osoby, która wniosła skargę konstytucyjną w sprawie SK 11/12. Służyć temu ma sformułowanie odwołujące się do braku możliwości powrotu na byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W następstwie projektowanej nowelizacji wzrośnie zatem liczba jej beneficjentów, gdyż jej zakresem podmiotowym zostaną objęte także te osoby, które (lub których spadkodawcy) na kresach wschodnich miały jedynie «dodatkowe» miejsce zamieszkania. Jednocześnie warto zaakcentować, że wobec braku oznaczenia w art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej konkretnego punktu czasowego, spełnienie warunku posiadania miejsca zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie rozpatrywane przez pryzmat zdarzeń opisanych w art. 1 tej ustawy, a nade wszystko okresów, w których dochodziło do migracji ludności w związku z układami republikańskimi (por. art. 1 ust. 1 pkt 1-3) oraz umowami, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 4 i ust. 2. To dość elastyczne podejście do kryterium domicylu, które to kryterium – co wypada wyraźnie zaznaczyć – samo w sobie nie może być jeszcze uznane za niekonstytucyjne (bo taki charakter ma dopiero wymóg zamieszkiwania na kresach wschodnich w ściśle określonym dniu), pozwoli na potwierdzenie prawa do rekompensaty w przypadku tych osób, które z różnych przyczyn w dniu wybuchu II wojny światowej nie miały na byłym terytorium Polski miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c., a więc również tych osób, które przed 1 września 1939 r. przeprowadziły się na tereny znajdujące się w obecnych granicach państwa polskiego, pozostawiając na kresach wschodnich część swojego majątku, i później nie mogły powrócić do pierwotnego miejsca zamieszkania. Zważywszy aspekt socjalny, który to nadal, chociaż już nie w dominującym zakresie, widoczny jest w przypadku prawa do rekompensaty, projek-

todayca nie zdecydował się na całkowite pominięcie w treści zmienianego przepisu kryterium zamieszkiwania na terytorium, które po zakończeniu wojny nie znalazło się w granicach państwa polskiego, bądź też na mocy umowy z dnia 15 lutego 1951 r. zostały wyłączone z jego obszaru” (uzasadnienie ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 1685/VII kadencja).

Ratio prawa do rekompensaty za utracony majątek jest zatem częściowe zadośćuczynienie tym obywatelom, którzy mieli miejsce zamieszkania – prowadzili nie tylko działalność gospodarczą, lecz także koncentrowali całe swoje życie, także rodzinne – poza obecnymi granicami Polski i którzy zmuszeni byli to miejsce zamieszkania opuścić. Dlatego uprawnionymi do skorzystania z tego uprawnienia są osoby, które zostały wypędzone z tego terytorium lub zmuszone do jego opuszczenia w następstwie wybuchu wojny 1 września 1939 r. na podstawie umów lub porozumień międzynarodowych oraz te, które do porzucenia swojego mienia zmusiły inne okoliczności (art. 1 u.r.). Trybunał w niniejszym składzie potwierdził stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. SK 11/12, że „rekompensata za utracone mienie zabużańskie wypłacana na podstawie zaskarżonej ustawy nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Pozbawienie obywateli polskich mieszkających na kresach wschodnich własności w związku z ich przesiedleniem w obecne granice państwa nie zostało bowiem dokonane z inicjatywy i na rzecz państwa polskiego, lecz było wynikiem «narzuconych» okoliczności geopolitycznych. Prawo do tego świadczenia jest prawem «pochodnym» względem utraconego prawa własności nieruchomości zabużańskich jedynie w tym sensie, że posiadanie takiego tytułu prawnego do pozostawionego mienia jest jednym z warunków otrzymania rekompensaty”.

Z tych wszystkich powodów Trybunał uznał, że ocena ustawy rekompensacyjnej – w zakresie wskazanym przez skarżących – nie mieści się w jego wyznaczonej ustawą zasadniczą kognicji. Prawodawca – określając krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej – określił wśród przesłanek przysługiwania prawa do rekompensaty wymóg posiadania miejsca zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast świadomie zaniechał rozszerzenia kręgu uprawnionych podmiotów również na osoby, które zamieszkiwały na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do badania zaniechania prawodawczego. W konsekwencji tego uznał, że niezbędne jest umorzenie niniejszego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Kolejną przesłanką umorzenia postępowania w niniejszej sprawie są niedostatki argumentacji skarżących. Przytoczenie poglądów Trybunału oraz sądów administracyjnych nie może zostać uznane za wystarczające. Skarga konstytucyjna w modelu, który przyjęto w Polsce, nie może być traktowana jak *actio popularis*. Oznacza to, że istotą zarzutów podnoszonych w skargach konstytucyjnych powinno być zindywidualizowanie relacji pomiędzy kontrolowanym aktem normatywnym – lub najczęściej jego redakcyjną częścią – a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli. Trybunał podtrzymuje swój wielokrotnie wyrażany pogląd, że aby mówić o prawidłowym uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, „[s]karżący musi wykazać, jakie z powołanego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek ustawodawcy. Przedstawiona przez niego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa” (wyrok TK z 28 listopada 2018 r., sygn. SK 3/14, OTK ZU A/2018, poz. 79;

zob. postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122 i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68).

Trybunał przypomina, że zgodnie z przyjętymi w polskim prawie konstytucyjnym zasadami, związany jest on granicami skargi konstytucyjnej (wniosku lub pytania prawnego). Zasada skargowości wyklucza w tym kontekście wyręczanie podmiotu inicjującego postępowanie w ramach kontroli zgodności z Konstytucją norm prawnych przez Trybunał. Tymczasem w niniejszej sprawie argumentacja skarżących ogranicza się do przytoczenia jednego z orzeczeń TK i błędnej jego analizie.

Na tej podstawie Trybunał uznał, że niniejsze postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 1 kwietnia 2025 r., sygn. akt SK 102/20

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 1 kwietnia 2025 r. (sygn. SK 102/20) oraz do jego uzasadnienia.

I

W mojej ocenie należało merytorycznie rozpoznać skargę konstytucyjną oraz wydać wyrok w przedmiocie postawionego przez skarżącego zarzutu niezgodności 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. z 2014 r. poz. 1090, ze zm.; dalej: ustawa rekompensacyjna) w zakresie, w jakim ogranicza możliwość przyznania rekompensaty tylko do osób mających miejsce zamieszkania poza obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym miejscu zwracam uwagę, że w *petitum* skargi konstytucyjnej uczyniono wzorcem kontroli normę wywiedzioną z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, a nie – jak podał Trybunał w komparycji postanowienia – „art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3”. Co istotne, w uzasadnieniu skargi wskazuje się na art. 64 ust. 2, a nie „art. 64 ust. 1” Konstytucji. Omyłka pisarska Trybunału – jak się wydaje – ma związek z błędnym zredagowaniem punktu 1 sentencji postanowienia TK z 19 lutego 2020 r., sygn. Ts 162/18 (OTK ZU B/2020, poz. 351), w którym pojawił się ów „art. 64 ust. 1”, zamiast prawidłowego art. 64 ust. 2.

II

1. Motywy umorzenia postępowania w niniejszej sprawie Trybunał zawarł w dość lakonicznych punktach 2.1 i 2.2 części II uzasadnienia postanowienia z 1 kwietnia 2025 r. Można je sprowadzić do trzech tez:

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

2) krąg osób uprawnionych do rekompensaty jest świadomym wyborem ustawodawcy, a zatem skarżący kwestionują zaniechanie prawodawcze;

3) brak jest wystarczającego uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

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 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 Zagranicz-

nych 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. Odnosząc się zaś do wszystkich tez Trybunału, uważam je za błędne.

4. W odniesieniu do pierwszej tezy 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 kilkunastu 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 założyć, 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 1 kwietnia 2025 r. w ogóle się nie odniósł, umarzając postępowanie w niniejszej sprawie.

5. W odniesieniu do drugiej tezy należy zwrócić uwagę, że w postanowieniu z 1 kwietnia 2025 r. Trybunał swoje rozważania co do zaniechania i pominięcia prawodawczego zbyt uprościł i pominął – z jednej strony – kontekst normatywny art. 2 ustawy rekompensacyjnej, a z drugiej – własnego orzecznictwa przedmiocie braku odnośnych regulacji normatywnych (o czym niżej).

I tak, pierwotne brzmienie art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej było jednoznaczne i zarzuty skargi konstytucyjnej w sprawie SK 11/12 też 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 co do nieuregulowania jakiejś kwestii czy pominięcia jakiejś przesłanki może podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

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

6. W odniesieniu do trzeciej tezy nie zgadzam się ze stwierdzeniem Trybunału, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełniało wymogu z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Jest to wprawdzie kwestia ocenna – uzależniona od składu, który rozpatruje konkretną sprawę, co oznacza, że tak samo uzasadniona skarga konstytucyjna dla jednego składu orzekającego będzie spełniać wymóg ustawowy, a dla innego nie. Pytanie jednak: od którego momentu uzasadnienie będzie „bezwzględnie” czynić zadość art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK? W mojej ocenie Trybunał powinien brać pod uwagę zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu; objętość uzasadnienia jest zaś rzeczą wtórną, która nie powinna ważyć na niekorzyść merytorycznego rozpatrzenia skargi.

Uważam, że przedstawiony przez skarżących problem prawny został należycie wyłożony w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej na s. 4-7 oraz w piśmie procesowym uzupełniającym skargę. Uzasadnienie skargi (uzupełnione pismem procesowym) zawierało elementy konieczne do jej merytorycznego rozpoznania; wskazywało bowiem ważny problem prawny i przedstawiało istotne informacje na poparcie wątpliwości konstytucyjnych. 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. Ponadto uważam, że przerzucanie na skarżącego ciężaru „napisania” uzasadnienia orzeczenia, które Trybunał albo zaakceptuje (wydając wyrok negatoryjny po myśli skarżącego), albo nie (umarzając postępowanie – jak w niniejszej sprawie), uważam za całkowite nieporozumienie. To Trybunał Konstytucyjny ma napisać uzasadnienie wyroku, rozważając tylko i wyłącznie, czy argumenty skarżącego były przekonujące czy też nie; robić to ma jednak samodzielnie.

III

Podsumowując, Trybunał – niestety, po raz kolejny – pobieżnie podeszedł do przedłożonego mu zagadnienia prawnego i pod nieprzekonującym pretekstem formalnym uchylił się od zajęcia merytorycznego stanowiska, umarzając postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Budzi to 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.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jarosława Wyrembaka
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 1 kwietnia 2025 r., w sprawie o sygn. akt SK 102/20

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), zgłaszam

zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2025 r., wydanego w sprawie o sygnaturze akt SK 102/20.

I. Aprobując kierunek rozstrzygnięcia przyjęty w sentencji postanowienia, nie zgadzam się z jego uzasadnieniem. Sprzeciwiam się zakwalifikowaniu regulacji zakwestionowanej przez skarżących jako uregulowania niepełnego o charakterze zaniechania legislacyjnego.

II. W mojej ocenie, o konieczności umorzenia postępowania w sprawie o sygn. SK 102/20 przesądzało to, że Konstytucja ani nie zawiera nakazu uregulowania prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty, ani nie formułuje wymogów co do jego treści. Zatem bezprzedmiotowe jest badanie takiego prawa z punktu widzenia wskazanych przez skarżących wzorców kontroli, w tym proporcjonalności jego ograniczenia. Nie zaistniał tym samym problem konstytucyjny, który mógłby stać się przedmiotem oceny merytorycznej w ramach kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Z powodu wskazanego powyżej zdecydowałem o zgłoszeniu zdania odrębnego do uzasadnienia powołanego na wstępie postanowienia.