



1001-8.TK 5.2023

SK 5/23

346

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J. M. o zbadanie zgodności:

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

z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**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 - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

### **UZASADNIENIE**

J. M. (dalej także: Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Wyrokiem z dnia      czerwca 2019 r., w sprawie o sygn. akt      , Wojewódzki Sąd Administracyjny w W      w wyniku rozpoznania skargi J. M., J. M., H. B., W. B., W. B., E. B. i A. S. uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z marca 2019 r. oraz decyzję Wojewody      ze stycznia 2019 r. o odmowie potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez F. Z. nieruchomości położonej w W. poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wynika z akt sprawy, w szczególności z treści ww. decyzji, powodem odmowy było niespełnienie przez właściciela mienia warunku powrotu na terytorium Polski w jej obecnych granicach. Organy administracji uznały

bowiem, że w świetle przepisów 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.; obecnie: tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2097 ze zm., dalej: ustawa zabużańska), niezbędną przesłanką uprawniającą do potwierdzenia prawa do rekompensaty jest powrót właściciela nieruchomości na terytorium Polski w jej powojennych granicach. Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynikało natomiast, że F. Z. opuścił byłe terytorium RP w wyniku aresztowania przez władze sowieckie w 1941 r. oraz został przymusowo wywieziony do Kazachstanu, gdzie w 1943 r. zmarł.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazując, między innymi, na „naruszenie prawa materialnego w postaci:

- 1) błędnej wykładni art. 1 ust. 1 i ust. 2 w zw. art. 2 pkt 1 w związku art. 6 ust. 1 pkt 3 (...) [ustawy zabużańskiej - przyp. wł.], polegającej na przyjęciu, że zakres podmiotowy art. 1 oraz art. 2 pkt 1 w związku art. 6 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy ma zastosowanie również wobec właścicieli pozostawionych na byłych terenach Polski nieruchomości, którzy nie spełnili wymogu przybycia (przesiedlenia) właściciela tych nieruchomości na obecne tereny Polski;
- 2) błędnego zastosowania art. 3 ust. 2 poprzez uznanie, że prawo do rekompensaty przysługuje spadkobiercom właściciela, który nie spełnia przesłanek określonych art. 1 (...) [ustawy zabużańskiej - przyp. wł.]” (uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z                      grudnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt                      , System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer: 2542966).

W sprawie tej skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z                      grudnia 2020 r., uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę, zaś w uzasadnieniu tego orzeczenia wskazał, między innymi, iż „warunek powrotu na terytorium Polski w jej obecnych granicach właściciela

nieruchomości pozostawionej na Kresach jest konieczny dla przyznania uprawnienia przewidzianego ustawą o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej” oraz że „nie można uprawnień spadkobiercy byłego właściciela mienia zabużańskiego rozpatrywać w całkowitym oderwaniu od sytuacji, w jakiej znajdował się sam właściciel. Skoro bowiem ustawa zabużańska przyznaje w art. 3 ust. 2 określone uprawnienia spadkobiercom <właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej>, to ich poprzednik prawny musi spełniać wszystkie przesłanki do nabycia rekompensaty, w szczególności <pozostawić nieruchomość poza obecnymi granicami RP w wyniku wypędzenia z byłego terytorium lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. dokonanego na podstawie (...)> jednego z układów republikańskich lub jednej z umów wymienionych w art. 1 ust. 1 pkt 4 czy ust. 1a lub w okolicznościach, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy. O ile tytuł własności do pozostawionej lub opuszczonej nieruchomości przedwojennego właściciela nie miałby znaczenia w chwili jego powrotu do Polski w powojennych granicach, to już kwestia posiadania tego tytułu w momencie wybuchu drugiej wojny światowej, a przynajmniej do chwili tej nacjonalizacji jest konieczna dla jego uprawnienia wynikającego z ustawy zabużańskiej. Moment na który oceniane jest spełnienie przez właściciela mienia pozostałych przesłanek wynikających z art. 2 pkt 1 (obywatelstwa) nie może bowiem rozmiąć się czasowo z oceną tytułu własności do nieruchomości. Podobnie jak nie wolno zamiennie traktować i łączyć, nawet niektórych tylko, przesłanek uprawniających do rekompensaty właściciela nieruchomości wynikających z art. 1 i 2 ustawy z przesłankami uprawniającymi do rekompensaty jego spadkobierców, o których mowa w jej art. 3 ust. 2” (*op. cit.*).

W skardze konstytucyjnej, w części obejmującej zarzut niezgodności art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej, w zaskarżonym zakresie, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust.

3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, Skarżący przekonuje, że w wyniku wydania przez NSA w                    grudnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt

                  , prawomocnego rozstrzygnięcia naruszone zostało Jego prawo majątkowe „do rekompensaty z tytułu pozostawienia poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości (...) [w W. - przyp. wł.] poprzez odmowę potwierdzenia tego prawa i jego realizacji na rzecz Skarżącego, w wyniku uznania, że poprzednik prawny Skarżącego (...) [dziadek Skarżącego F. Z. - przyp. wł.], będąc w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim i właścicielem ww. nieruchomości, mimo że mieszkał przed wojną na Kresach i opuścił byłe tereny Polski w związku z wojną, to nie spełnił jednej z przesłanek prawa do rekompensaty w postaci obowiązku przesiedlenia się (repatriacji) w obecne granice Polski bowiem zmarł na zsyłce w Kazachstanie w 1943 r., a to naruszenie wynika z:

1) ograniczenia ww. prawa Skarżącego w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności i równości wobec prawa albowiem warunek przesiedlenia się (repatriacji) do Polski w jej obecnych granicach, skierowany do właściciela nieruchomości pozostawionych na byłych terenach Polski, nie jest konieczny, nie służy realizacji celów rekompensaty oraz ma zbyt restrykcyjny charakter, a przez to powoduje naruszenie zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, a stanowisko to uzasadniają m. in. poniższe argumenty:

- stosownie do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zawartego w pkt 4.3.3.1 uzasadnienia wyroku SK 11/12 (z dnia 23 października 2012 r., OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107 - przyp. wł.), brak jest ustawowej podstawy dla kreowania wymogu prawa do rekompensaty w postaci obowiązku przesiedlenia się (repatriacji) w obecne granice Polski właściciela nieruchomości pozostawionych na byłych terenach Polski, co także potwierdza analiza procesu ustawodawczego, który doprowadził do przyjęcia zgłoszonej w II czytaniu projektu Ustawy poprawki decydującej o brzmieniu jej art. 1 ust. 2 [...],

- osobami uprawnionymi do rekompensaty (mającymi w tym zakresie

<uzasadnione oczekiwania>) powinni być wszyscy właściciele, których ustawodawstwo krajowe uczyniło - w okresie powojennym - beneficjentami przyznanych im uprawnień zabużańskich, związanych z zadośćuczynieniem za pozostawione na byłych terenach Polski nieruchomości, oraz te osoby, których pominięcie prowadziłaby do niezrozumiałego zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli polskich w zależności od faktów i zjawisk, na które nie mieli żadnego wpływu [...],

- pierwsze powojenne regulacje uwzględniające prawa kresowian (tj. dekret z dnia 6.12.1946 r. o przekazywaniu przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 71, poz. 389 i z 1947 r. Nr 66, poz. 410) oraz dekret z dnia 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez państwo mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 49, poz. 326) wyraźnie przewidywały uprawnienia zabużańskie nie tylko dla przesiedleńców/repatriantów ale także dla tych osób, które mieszkały na Kresach i pozostawiły tam swój majątek nieruchomy, a nie podlegały działaniu jakichkolwiek umów międzynarodowych (nie były repatriantami lub przesiedleńcami), na co wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 września 1989 r. (II CR 369/89) [System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer: 55878 - przyp. wł.] [...],

- zawarty w umowach międzynarodowych (tzw. republikańskich i umowie z dnia 6 lipca 1945 r.) mechanizm przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości na obecne tereny Polski był traktowany przez orzecznictwo i doktrynę, w okresie poprzedzającym Ustawę, jako instrument mający dla świadczeń zabużańskich charakter jedynie drugorzędny, a nie samodzielny wymóg tychże uprawnień (tak w wyroku Sądu Najwyższego II CR 369/89 oraz uchwale Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1991 r., III CZP 29/91 [System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer: 27315 - przyp. wł.], w której wprost wskazano na brak wymogu przesiedlenia/repatriacji w konstrukcji uprawnień zabużańskich) [...],

- zawarty w ww. umowach międzynarodowych mechanizm przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości na obecne tereny Polski miał służyć jedynie możliwości utrzymania na przyszłość polskiego obywatelstwa przez osoby poddane działaniu tych umów (co dobitnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 2/04) [chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117 - przyp. wł.], a przez to nie miał na celu wykreowania wobec tych osób wymogu domicylu w powojennych granicach Polski, jako warunku prawa do świadczeń zabużańskich, co powoduje, iż ów mechanizm - także obecnie - nie może być postrzegany, jako źródło takiego warunku zwłaszcza, gdy współczesne standardy konstytucyjne stanowią, iż zamieszkanie w państwie udzielającym świadczeń socjalnych (analogicznie: w przypadku powojennej Polski) nie ma istotnego znaczenia dla powstania takich uprawnień w przypadku osób, które legitymują się obywatelstwem danego kraju, jako silniejszą więzią niż związek polegający na zamieszkaniu w nim (wyrok Trybunału Konstytucyjnego SK 11/12 i omówione w nim wyroki Trybunału Konstytucyjnego P 8/11 oraz Trybunału Sprawiedliwości C- 499/06) [...],
- nawet gdyby uznać, że przemieszczeniu w obecne granice Polski miał towarzyszyć zamiar stałego pobytu (przesiedlenie/repatriacja, rozumiane jako zmiana miejsca zamieszkania), to i tak obranie nowego miejsca zamieszkania w powojennej Polsce nie musiało mieć trwałego charakteru, gdyż do zamieszkania w obecnych granicach Polski dochodziło także mimo krótkotrwałego pobytu w nowym miejscu osiedlenia, spowodowanego następczą emigracją, a kreowanie wymogu przesiedlenia się (repatriacji) choćby na krótkotrwały, objęty z góry powziętym zamiarem opuszczenia Polski, okres zamieszkania w powojennych jej granicach, byłoby całkowicie nieracjonalne [...],
- wymóg przesiedlenia się (repatriacji) nie jest przydatny dla realizacji socjalno-odszkodowawczych funkcji rekompensat, a zwłaszcza nie jest przydatny dla realizacji socjalnego charakteru rekompensat, gdyż nie różnicuje ich strumienia

przez wzgląd na okoliczności, które obiektywnie wpływają na zakres potrzebnej pomocy [...];

a ponadto wskazane w pkt 1) powyżej naruszenie prawa majątkowego Skarżącego (tj. prawa do rekompensaty za nieruchomości [...]) pozostaje w związku z naruszeniem:

2) zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, gdyż zaskarżone przepisy wprowadzają nadmiernie restrykcyjny w stosunku do funkcji socjalno-odszkodowawczych prawa do rekompensaty wymóg przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości w powojenne granice Polski, zawężając podmiotowo uprawnienia zabużańskie w stosunku do części regulacji poprzedzających Ustawę oraz lekceważą wymóg by uprawnienia przysługujące jednostkom nie były uzależnione od oboczności natury przypadkowej, na które osoby uprawnione, działające racjonalnie i lojalnie wobec państwa, którego były obywatelami, nie miały wpływu, w szczególności gdy okazanie wspomnianej lojalności wobec własnego państwa (Rzeczypospolitej) skutkowało znalezieniem się przez obywateli polskich w położeniu, w którym spełnienie przesłanki kreowanej zaskarżonymi przepisami nie było możliwe [...];

3) zasady poprawnej legislacji (dostatecznej określoności i stabilności unormowań) oraz zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego, gdyż zaskarżone przepisy pozwalają na ich niestabilną interpretację (zmianę linii orzeczniczej, z początkowo korzystnej dla Skarżącego, który w tym samym stanie faktycznym otrzymał wcześniej potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawioną w miejscowości [...] [K. - przyp. wł.], na niekorzystną, skutkującą odmową potwierdzenia prawa za nieruchomości [...] [w W. - przyp. wł.]) i wtórne odkodowanie z ich treści - w procesie stosowania Ustawy - warunku przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości w powojenne granice Polski, mimo że warunek taki - przy zastosowaniu wykładni prokonstytucyjnej - nie może być uznany za zawarty w



tych przepisach, co wyraźnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w pkt 4.3.3.1 uzasadnienia wyroku SK 11/12, a co dodatkowo jasno wynika z analizy przebiegu procesu legislacyjnego Ustawy (chodzi o ustawę zabużańską - przyp. wł.) [...];

4) zasady ochrony praw nabytych (jako składowej zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa), gdyż zaskarżone przepisy pomijają prawa słusznie nabyte z mocy art. 9 ust. 1 dekretu z dnia 6.12.1946 r. o przekazywaniu przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 71, poz. 389 i z 1947 r. Nr 66, poz. 410) i art. 14 ust. 1 dekretu z dnia 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez państwo mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 49, poz. 326) tj. uregulowane tam uprawnienia zabużańskie, które - z mocy przywołanych dekretów - nie wymagały od właścicieli pozostawionego mienia przesiedlenia się (repatriacji) w powojenne granice Polski, zaś prawa te - z uwagi na ich nieprzerwaną ochronę konstytucyjną (także w okresie PRL) nie mogły zostać wygaszone przed dniem wejścia Ustawy” (skarga konstytucyjna, s. 4 - 6).

Z kolei w części skargi konstytucyjnej obejmującej zarzut niezgodności art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej z 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz z art. 2 Konstytucji, Skarżący przekonuje, że w wyniku wydania przez NSA w                    grudnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt                    , prawomocnego rozstrzygnięcia naruszone zostało Jego prawo majątkowe „do rekompensaty z tytułu pozostawienia poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości (...) [w W. - przyp. wł.] poprzez odmowę potwierdzenia tego prawa i jego realizacji na rzecz Skarżącego, w wyniku uznania, że spadkobiercy zm. w 1943 r. (...) [F. Z. - przyp. wł.] (których Skarżący jest następcą prawnym) nie mogą być traktowani jako właściciele ww. nieruchomości (w rozumieniu Ustawy), chociaż byli obywatelami polskimi i mieszkali przed wojną na Kresach oraz opuścili byłe tereny Polski w związku z wojną, przesiedlając się (lub będąc poddani repatriacji) w obecne granice Polski, bowiem nie spełnili jednej z przesłanek prawa do rekompensaty w postaci obowiązku

nabycia własności pozostawionej nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r., a to naruszenie wynika z:

5) ograniczenia ww. prawa Skarżącego w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności albowiem kierowany do właściciela pozostawionych na byłych terenach Polski nieruchomości warunek nabycia ich własności najpóźniej w dniu 1 września 1939 r. nie jest konieczny, nie służy realizacji celów rekompensaty oraz ma zbyt restrykcyjny charakter, a przez to powoduje naruszenie zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych [...];

a ponadto wskazane w pkt 5) powyżej naruszenie prawa majątkowego Skarżącego (tj. prawa do rekompensaty za nieruchomość [...]) pozostaje w związku z naruszeniem:

6) zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, gdyż zaskarżony przepis lekceważy ważny w świetle polskiego prawa obrót nieruchomościami zabużańskimi, realizowany w okresie, do którego odnosi się przedmiotowa Ustawa, a w szczególności lekceważy nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia w następstwie otwarcia spadków spowodowanych warunkami wojennymi, choć żaden z właścicieli nieruchomości zabużańskich nie mógł racjonalnie przypuszczać, że nabycie przez niego nieruchomości po dniu 1 września 1939 r. nie będzie prawnie akceptowane (w kontekście jakichkolwiek praw pochodnych w stosunku do tytułu właścicielskiego), mimo że otoczenie prawne czynności skutkujących takim nabyciem nie uległo zmianie w stosunku do warunków panujących przed ww. datą [...];

7) zasady równości wobec prawa, obejmującej zakaz arbitralnego różnicowania w obrębie praw i wolności konstytucyjnie chronionych, gdyż zaskarżony przepis wprowadza wyraźne zróżnicowanie jeśli chodzi o prawo do rekompensaty właścicieli pozostawionego mienia, którzy zmarli na skutek okoliczności związanych z wojną bez zmiany miejsca zamieszkania (nie mając możliwości swobodnie decydować o swoim losie), w zależności od tego, czy mieli oni główne

miejsce zamieszkania na byłych terenach Polski (wówczas, w przypadku swej śmierci nie spełnili oni przesłanki opuszczenia, w konsekwencji przesiedlenia/repatriacji), czy też mieli tam jedynie dodatkowe miejsce zamieszkania (wówczas, w przypadku swej śmierci spełnili przesłankę braku możliwości powrotu na byłe terytorium Polski), albowiem czynnikiem dzielącym tę grupę osób (pod kątem uprawnień zabużańskich) jest rodzaj przesłanki domicylowej, która z istoty rzeczy nie może stanowić doniosłego czynnika różnicowania albowiem ma stanowić podstawę przyznania rekompensat dla wszystkich właścicieli, którzy spełniali tę przesłankę, niezależnie od rodzaju posiadanego przez nich miejsca zamieszkania na Kresach (głównego lub dodatkowego) [...];

8) zasady ochrony praw nabytych (jako składowej zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa), gdyż zaskarżony przepis pomija prawa słusznie nabyte przez część zabużan na podstawie wszystkich poprzedzających Ustawę regulacji zabużańskich odnoszących się do przesiedleńców i repatriantów (w rozumieniu umów międzynarodowych tj. tzw. umów republikańskich i umowy z dnia 6 lipca 1945 r.), gdyż eliminuje z kręgu osób uprawnionych do rekompensaty właścicieli pozostawionych nieruchomości, którzy - choć skorzystali z umów określonych w art. 1 ust. 1 Ustawy (przesiedlili się/repatriowali do Polski w jej obecnych granicach) - to nabyli własność pozostawionych przez siebie nieruchomości dopiero po dniu 1 września 1939 r., mimo że do takich osób także były adresowane ww. umowy międzynarodowe i wewnętrzne przepisy krajowe wcielające je w życie [...];

9) zasady poprawnej legislacji (dostatecznej określoności i stabilności unormowań) oraz zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego, gdyż zaskarżony przepis - mimo swej poprawnej treści - został wypaczony w procesie stosowania Ustawy poprzez wyprowadzenie z niego wymogu pozostawienia nieruchomości na byłych terenach Polski wyłącznie przez tych właścicieli, którzy nabyli tytuł własności nie później niż w dniu 1 września 1939 r., zaś owe błędne

znaczenie art. 2 pkt 1 Ustawy nie spotkało się dotąd z następczą reakcją ustawodawcy zmierzającą do wprowadzenia koniecznych zmian przywracających pierwotną treść zaskarżonemu przepisowi” (skarga konstytucyjna, s. 6 -7).

**Zarzut dotyczący art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej.**

Przepisy art. 1 i art. 2 ustawy zabużańskiej 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.”.

Dla przypomnienia, w ocenie Skarżącego, art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, ponieważ uzależniają „prawo do rekompensaty właściciela pozostawionych nieruchomości, mającego na byłych terenach Rzeczypospolitej Polskiej główne miejsce zamieszkania, od przesiedlenia się (repatriacji) w obecne granice Polski z przyczyn wskazanych w art. 1 wymienionej wyżej ustawy” (pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej).

Skarżący podnosi, że „warunek przesiedlenia się (repatriacji) do Polski w jej obecnych granicach, skierowany do właściciela nieruchomości pozostawionych na byłych terenach Polski, nie jest konieczny, nie służy realizacji celów rekompensaty oraz ma zbyt restrykcyjny charakter, a przez to powoduje naruszenie (przede wszystkim - przyp. wł.) zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych” (skarga konstytucyjna, s. 4).

Na wstępie konieczne wydaje się odkodowanie rzeczywistej treści normatywnej art. 1 i art. 2 ustawy zabużańskiej.

W sprawie o sygn. akt SK 11/12 (powołanej przez J. M. w skardze konstytucyjnej) Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją, między innymi, art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W wyroku w tej sprawie z dnia 23 października 2012 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności zaskarżonej normy z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w uzasadnieniu tego orzeczenia zwrócił uwagę, między innymi, na to, że:

- „[z]akres podmiotowy osób uprawnionych do skorzystania z rekompensat za mienie zabużańskie był zasadniczo kształtowany na podstawie następujących przesłanek:

- *pozostawienie nieruchomości (albo określonych kategorii nieruchomości - np. gospodarstw rolnych - por. art. 23 ust. 1 dekretu z 6 września 1946 r.) na byłym terytorium państwa polskiego;*
- *związek między pozostawieniem tych nieruchomości i wojną rozpoczętą w 1939 r. (przesłanka ta występowała we wszystkich wskazanych wyżej aktach prawnych, regulujących uprawnienia zabużan);*
- *stałe zamieszkiwanie na utraconych terenach przed 1 września 1939 r. (por. art. 23 dekretu z 6 września 1946 r., art. 9 dekretu z 6 grudnia 1946 r. i art. 14 dekretu z 1952 r.); wymóg ten nie występował *expressis verbis* w powołanych wyżej przepisach wydawanych w latach 1955-2002, pojawił się natomiast w wersji zmodyfikowanej (obowiązku zamieszkiwania na obszarach byłego państwa polskiego nie <przed> 1 września 1939 r., ale dokładnie w tym dniu) w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaliczaniu z 2003 r. i w analogicznej formie został recypowany do art. 2 pkt 1 zaskarżonej ustawy;*
- *przesiedlenie w obecne granice Polski, połączone ze zmianą miejsca zamieszkania (w sposób dorozumiany przesłankę tę - bez jakichkolwiek cezur czasowych - przewidywały wszystkie akty dotyczące zabużan jako repatriantów i obywateli polskich; wyraźnie została ona sformułowana jedynie w art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczeniu, która wymagała od uprawnionych zamieszkiwania na stałe w Polsce co najmniej od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od 30 stycznia 2004 r. - wymóg ten został jednak uznany za niekonstytucyjny w powołanym wyroku z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117);*
- *posiadanie obywatelstwa polskiego przez byłego właściciela nieruchomości i jego następcę prawnego, ubiegającego się o prawo zaliczenia lub rekompensatę*
- *ten warunek pojawił się w sposób wyraźny w kontekście realizacji roszczeń zabużańskich dopiero w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o zaliczaniu z 2003 r., a następnie - w identycznej redakcji - w art. 2 pkt 1 zaskarżonej ustawy; przesłanka ta nie występowała wprost m.in. w dekrecie z 6 grudnia 1946 r. i 10 grudnia 1952 r. oraz ustawach z: 28 maja 1957 r., 29 kwietnia 1985 r., 21 sierpnia*

1997 r. i 4 września 1997 r., w których jako uprawnionych wskazywano <osoby fizyczne> (w tej ostatniej ustawie - <użytkowników wieczystych>); należy jednak przyjąć, że obowiązywała przez cały badany okres, wynikając pośrednio z innych przepisów wskazanych ustaw (np. art. 14 dekretu z 1946 r., art. 6 ust. 1 dekretu z 18 kwietnia 1955 r. i art. 39 ust. 3 i 3a ustawy z 14 lipca 1961 r.), regulacji ograniczających możliwość nabywania nieruchomości przez cudzoziemców (por. ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz. U. Nr 31, poz. 178, ze zm., obowiązująca do 11 maja 1996 r.) oraz utrwalonej praktyki organów władzy rozpatrujących wnioski o prawo zaliczenia”;

- „[w] dotychczasowym dorobku Trybunału Konstytucyjnego dwa razy przedmiotem orzekania merytorycznego były przepisy dotyczące zasad realizacji prawa zaliczania. W wyroku z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97), dotyczącym m.in. art. 212 ust. 1 i art. 213 u.g.n., Trybunał Konstytucyjny zakwestionował brak możliwości skorzystania z tej formy rekompensaty przy okazji nabywania nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Natomiast we wspomnianym już wyroku z 15 grudnia 2004 r. o sygn. K 2/04, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny kilku rozwiązań przewidzianych w ustawie o zaliczaniu z 2003 r. Za zgodne z Konstytucją uznał uzależnienie prawa do rekompensaty od posiadania obywatelstwa polskiego przez byłych właścicieli nieruchomości, natomiast negatywnie ocenił m.in. przesłankę zamieszkiwania przez te osoby oraz ich następców prawnych na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. od 30 stycznia 2004 r.). Nie zyskały jego aprobaty także rozwiązania polegające na wyłączeniu możliwości żądania <uzupełniającego> prawa zaliczenia przez osoby, które częściowo (w niższej wysokości, niż wynikałoby to z ustawy o zaliczaniu z 2003 r.) zrealizowały je na podstawie wcześniejszych przepisów, oraz ograniczenie kwoty podlegającej zaliczeniu do 15% wartości utraconych



nieruchomości, nie więcej niż 50 tys. zł - bez względu na zróżnicowaną sytuację osób uprawnionych”;

- „[k]onsekwentnie w obu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że umowy republikańskie nie ustanowiły bezpośredniej podstawy do dochodzenia roszczeń przez zabużan, lecz tylko były źródłem <uzasadnionych oczekiwań> po stronie zainteresowanych, że problem ten w przyszłości zostanie przez państwo polskie rozwiązany. W rezultacie Trybunał stwierdzał, że ustawodawca dysponuje dosyć szeroką możliwością wyboru rozwiązań składających się na mechanizm kompensacyjny.

Równocześnie można w wyrokach o sygn. K 33/02 i K 2/04 odnaleźć kilka szczegółowych kryteriów oceny, czy granice tej swobody nie zostały przez ustawodawcę przekroczone. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niedopuszczalne jest przyjmowanie regulacji <wydrążonych z treści> czy <pozornych> (por. wyrok o sygn. K 33/02). **Zasadne jest równocześnie <nawiązywanie> podczas określania zasad przyznawania rekompensat do wymogów przewidzianych w umowach republikańskich (posiadania obywatelstwa polskiego oraz faktu przemieszczenia się celem zamieszkania na terytorium Polski w jej powojennych granicach - por. wyrok o sygn. K 2/04) [podkr. wł.]”;**

- „[p]rawo zaliczenia w obu powołanych wyrokach zostało potraktowane jako prawo majątkowe, podlegające ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (a także art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Konwencja Europejska - por. wyrok o sygn. K 33/02). Uznano bowiem, że stanowi ono <swoisty surogat> utraconego przez zabużan prawa własności. Jak doprecyzował Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 2/04, nie jest to jednak <prawo równorzędne prawu własności> ze względu na wyraźny element socjalny. Wobec tego <przrzeczona [w umowach republikańskich] kompensacja miała przede

*wszystkim cechy świadczenia «pomocowego» o charakterze w pierwszej kolejności socjalnym (a nie tylko odszkodowawczym), umożliwiającego obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego> (tamże). <Nie miała [ona] i nadal nie ma natury i cech [czystego] odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wywłaszczone de facto (lub bez podstawy prawnej), ale charakter sui generis (...) pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach> (tamże)”;*

*- „[p]rawo zaliczenia ma charakter publicznoprawny, co - jak wyjaśniono w wyroku o sygn. K 2/04 - powoduje, że <rodzi ono roszczenia jedynie w relacjach z odpowiednimi organami władzy państwowej i instytucjami państwa>, nie może być natomiast przedmiotem obrotu w stosunkach między podmiotami prawa zaliczenia a osobami fizycznymi bądź prawnymi (podkr. wł.)”;*

*- „[k]onsekwencją ustalonego wyżej charakteru prawa zaliczenia było uznanie przez Trybunał Konstytucyjny w obu powołanych orzeczeniach, że (podobnie jak inne prawa majątkowe o charakterze publicznoprawnym) może ono być limitowane na zasadach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności, za dopuszczalną uznano <możliwość ustawowego ograniczenia publicznych praw majątkowych obywateli m. in. ze względu na interes publiczny i (...) barierę zdolności realizacyjnych państwa, będącego «dobrem wspólnym» (art. 1 Konstytucji), oraz z uwagi na (...) wzgląd na zdolność państwa do wywiązania się z jego podstawowych powinności> (wyrok o sygn. K 2/04). Trybunał dostrzegł też <potrzebę dynamicznego ujmowania powinności kompensacyjnych w miarę upływu czasu (w związku z dominacją w nich elementu «pomocy dla obywateli przesiedlonych»), jak również dużej ostrożności w stosowaniu aktualnych instrumentów ochrony praw (majątkowych) do sytuacji*

*cechujących się odmiennymi uwarunkowaniami historycznymi i wrażliwością na przestrzeganie praw osób fizycznych> (tamże)” [OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107].*

Trzeba dodać, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 2/04 (na treści zawarte w uzasadnieniu wyroku w tej sprawie J. M. również powoływał się w skardze konstytucyjnej), Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, między innymi, że:

- *„Wnioskodawcy zdają się w istotnym tu zakresie zapominać o koniecznych przesłankach, od których wystąpienia umowy republikańskie uzależniały zobowiązanie publicznoprawne przyznania w prawie wewnętrznym obywatelom polskim kompensacji w związku z utratą mienia nieruchomego pozostawionego na terytoriach byłej Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR. W szczególności wskazać tu należy na bezwzględny wymóg posiadania we wrześniu 1939 r. obywatelstwa polskiego (narodowości polskiej lub żydowskiej) oraz wymóg przemieszczenia się tychże obywateli polskich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych, powojennych granicach z zamiarem stałego zamieszkania. **Ratio legis unormowań służących uzyskaniu kompensacji za utracone mienie nieruchome pozostawało w nierozzerwalnym związku ze spełnieniem obu tych warunków i to kumulatywnie** (podkr. wł.). Uzasadnieniem tak pomyślanej kompensacji było bowiem umożliwienie obywatelom polskim (i ich rodzinom) rozpoczęcia w miarę normalnego bytowania, w ślad za manifestowanym przywiązaniem do obywatelstwa polskiego (tj. polskiej przynależności państwowej), wyrażającym się wolą przemieszczenia się na terytorium państwa polskiego w jego powojennych (i obecnych) granicach lub, co najmniej, wyrażeniem na to zgody. Pośrednim potwierdzeniem tak pomyślanej kompensacji były postanowienia umów republikańskich gwarantujące osobom przemieszczanym (repatriowanym) możliwość zabrania z sobą narzędzi i przedmiotów służących wykonywaniu działalności zawodowej (i to mimo wysoce restryktywnego podejścia do przemieszczeń mienia ruchomego). Z tych samych powodów umowy te gwarantowały rolnikom (bez względu na*

*przysługujące im przed repatriacją prawa majątkowe do ziemi uprawnej) możliwość objęcia na własność lub w użytkowanie gospodarstw rolnych. Wymóg obywatelstwa polskiego sankcjonowała też umowa z 6 lipca 1945 r. pomiędzy Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP a Rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski”;*

- „[w] sytuacji gdy umowy republikańskie wiązały jednoznacznie przyrzeczoną kompensację z wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego oraz faktem przemieszczenia się celem zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej nowych granicach, ustawodawca, regulując kwestie zakresu podmiotowego prawa zaliczenia (służącego urzeczywistnieniu prawa do kompensacji), mógł - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - zasadnie nawiązać do wymogów objętych zobowiązaniami wskazanymi w umowach republikańskich. W szczególności 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. Uzasadnione wydaje się stanowisko, iż fakt przemieszczenia się i zamieszkania na obszarze państwa polskiego bezpośrednio po przemieszczeniu (repatriacji) mógł być zasadnie uznany za warunek korzystania z uprawnień kompensacyjnych. **Naturalnym warunkiem dla powstania tych uprawnień było przysługiwanie zabużanom praw własności lub innych praw majątkowych (zwłaszcza rzeczowych) w odniesieniu do mienia pozostawianego poza powojennymi granicami Polski. Istnienie tego wymogu mieści się immanentnie w pojęciu <pozostawienia mienia> (z przysługującym wobec niego prawem własności lub innymi prawami majątkowymi)** [podkr. wł.]. W tym kontekście trudno uznać składniki mienia objęte nacjonalizacją lub komunalizacją przed momentem repatriacji za <nieruchomości pozostawione> w rozumieniu art. 1 ustawy o zaliczaniu. Zachowuje tu swe znaczenie wspomniane już ratio legis unormowań

*kompensacyjnych, a zwłaszcza - ich <pomocowy> (a nie: cywilistycznie stricte odszkodowawczy) charakter”;*

*- „[w] odniesieniu do unormowań zawartych w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 kwestionowanej ustawy należy podkreślić, że przewidziane tam wymogi posiadania obywatelstwa polskiego i zamieszkania na stałe (po przesiedleniu) na terytorium Polski stanowią przesłanki przyznania (nabycia) prawa zaliczenia. Samo wprowadzenie tych wymogów stanowi logiczną konsekwencję pierwotnego ukształtowania prawa zaliczenia jako przysługującego tylko obywatelom polskim, przemieszczonym na terytorium państwa polskiego w jego granicach powojennych (podkr. wł.). Należy też pamiętać, że prawo zaliczenia jest prawem publicznym (jakkolwiek majątkowym) o wyraźnej i związanej z jego genezą funkcji socjalnej (<pomocowej>). Ta właśnie specyfika prawa zaliczenia uniemożliwia stosowanie bezpośredniej analogii do wywłaszczenia, a przez to ocenę zaskarżonych uregulowań z punktu widzenia zgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego okoliczności te sprawiają, że wnioskodawcy - przywołując art. 21 Konstytucji - wskazują na niedość adekwatny wzorzec konstytucyjny”;*

*- „Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że prawo zaliczenia jako publiczne prawo majątkowe podlega konstytucyjnej ochronie zgodnie z dyspozycją art. 64 ust. 1 (wraz z prawem jego dziedziczenia), jak też rygorom równej dla wszystkich ochrony prawnej, ustanowionym w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Niemniej jednak wymogi ochrony wynikające z przywołanych tu unormowań konstytucyjnych, odnoszą się do prawa zaliczenia w jego kształcie uformowanym (podmiotowo) w art. 2 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy. Skoro wnioskodawcy nie przedstawili dostatecznych - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - argumentów na rzecz zarzutu o pozbawienie tak ujętego prawa do zaliczenia ochrony prawnej (gwarantowanej postanowieniem art. 64 ust. 1) ani też nie dowiedli dyskryminującego zróżnicowania pomiędzy różnymi podmiotami czy grupami podmiotów ustawowo określonego prawa zaliczenia (co*

byłoby równoznaczne z naruszeniem dyspozycji art. 64 ust. 2 Konstytucji), również i ten zarzut wnioskodawców trudno uznać za zasadny w stopniu obalającym domniemanie konstytucyjności kwestionowanych regulacji”;

- „[n]a inną ocenę zasługuje, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg wprowadzony w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 kwestionowanej ustawy, by uprawnieni do korzystania z regulowanego przez nią prawa zaliczenia zabużanie lub ich spadkobiercy zamieszkiwali na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy, tj. od 30 stycznia 2004 r.

***O ile wymóg posiadania obywatelstwa polskiego oraz przemieszczenia uprawnionych na terytorium państwa polskiego w jego granicach ustalonych w 1945 r. mieści się w obrębie aksjologicznych założeń regulacji dotyczących kompensacji za mienie zabużańskie i może być nadal uznawany za objęty ich ratio legis (podkr. wł.), to ustanowienie - z mocą obowiązywania od dnia 30 stycznia 2004 r. (tj. po 60 latach) - wymogu zamieszkiwania przez uprawnionych na stałe na obszarze Rzeczypospolitej nie pozostaje w koniecznym związku z analogicznym wymogiem sprzed 60 lat” (op. cit.).***

W uzasadnieniu wyroku z                    grudnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt                    , Naczelny Sąd Administracyjny, w związku ze wskazaniem w skardze kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na naruszenie prawa materialnego w postaci, między innymi, o czym wcześniej była mowa, błędnej wykładni art. 1 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 pkt 1 w związku art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy zabużańskiej, polegającej na przyjęciu, że „zakres podmiotowy art. 1 oraz art. 2 ust. 1 w związku art. 6 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy ma zastosowanie również wobec właścicieli pozostawionych na byłych terenach Polski nieruchomości, którzy nie spełnili wymogu przybycia (przesiedlenia) właściciela tych nieruchomości na obecne tereny Polski” (*vide* - uzasadnienie powołanego wyżej wyroku NSA, (*op. cit.*) stwierdził, że „[s]karga kasacyjna jest zasadna. Usprawiedliwiony jest bowiem kluczowy dla wyniku sprawy zarzut

naruszenia prawa materialnego - art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy zabużańskiej. Podstawy proceduralne są w rozpoznawanej sprawie jedynie konsekwencją wadliwej wykładni prawa materialnego. **Wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji dla uzyskania potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej konieczne jest spełnienie przez właściciela nieruchomości warunku określanego w orzecznictwie jako warunek repatriacji, przesiedlenia, a dokładniej - warunek powrotu byłego właściciela nieruchomości położonej na <byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej> na terytorium <w obecnych granicach Rzeczypospolitej Polskiej> (podkr. wł.).** W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę warunek ten nie jest, jak stwierdził Sąd, warunkiem pozaustawowym, nieistniejącym, czy jak podnoszą skarżący warunkiem jedynie dorozumianym. Na jego istnienie wskazuje bowiem zarówno literalne brzmienie art. 1 ustawy zabużańskiej (wykładnia językowa), jak również cel i sens ustawy, czyli jej ratio legis (wykładnia celowościowa), a także analiza historyczna wcześniejszych regulacji prawnych (wykładnia historyczna). **Rezultat tych metod wykładni prowadzi do jednoznacznego rezultatu, a mianowicie, że warunek powrotu na terytorium Polski w jej obecnych granicach właściciela nieruchomości pozostawionej na Kresach jest konieczny dla przyznania uprawnienia przewidzianego ustawą z 8 lipca 2005 r. Pogląd ten zresztą jest dominujący w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. przykładowo wyroki z 9 października 2014 r. I OSK 2763/13 i z 7 lipca 2017 r. I OSK 2488/16, a także z 15 stycznia 2019 r. I OSK 462/17, z 27 lutego 2020 r. I OSK 1794/18 czy z 11 sierpnia 2020 r. I OSK 3343/19) [podkr. wł.].**

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy z 8 lipca 2005 r. którą uregulowano kompleksowo prawa Zabużan i ich następców prawnych, określony został w art. 1, 2 i 3. Tak więc określa ona 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 wymienionych w niej układów republikańskich (art. 1 ust. 1 pkt 1-3), umowie z dnia 6 lipca 1945 r. (art. 1 ust. 1 pkt 4), bądź umowie granicznej z 15 lutego 1951 r. (art. 1 ust. 1a). Przepisy ustawy 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. 1 ust. 2). W myśl art. 2 tej ustawy (przy uwzględnieniu treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2012 r., SK 11/12) prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi: był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1. Artykuł 3 ust. 2 zd. 1 stanowi zaś, że w przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom, albo niektórym wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2 (posiadają obywatelstwo polskie). Analizując treść powyższych regulacji należy stwierdzić, że przesłanka przesiedlenia ujęta jest w art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej poprzez odwołanie się do układów republikańskich. Na ich podstawie bowiem doszło do masowych przesiedleń ludności z terytorium Kresów Wschodnich na terytorium Polski w jej obecnych granicach. Gdyby intencją ustawodawcy było przyznanie rekompensaty wszystkim właścicielom nieruchomości położonych na Kresach będących w momencie wybuchu wojny obywatelami polskimi, czy też ich spadkobiercom, bez względu na ich powrót do kraju w jego nowych powojennych granicach, to nie zachodziłaby jakakolwiek potrzeba wymieniania w przepisie art. 1 układów republikańskich czy w art. 1a umowy z 15 lutego 1951 r. o zamianie odcinków terytoriów państwowych. Ta



ostatnia bowiem także skutkowałą przymusowymi przesiedleniami ludności w ramach tzw. Akcji H -T na terytorium Polski. Na sens odwołania w ustawie do układów republikańskich i wymienionych umów wskazuje judykatura (por. ww. orzeczenia NSA). Wyjaśnić należy, że przepisów prawa nie można wyklądać w taki sposób, że pewne zawarte w nich zwroty, wyrażenia, czy tak jak w tym przypadku odesłania (do umów republikańskich) pozbawione byłyby znaczenia. Tym bardziej, że przepis art. 1 ust. 1 wyraźnie stanowi o zasadach realizacji prawa do rekompensaty <z tytułu pozostawienia nieruchomości (...) w wyniku wypędzenia z byłego terytorium RP lub jego opuszczenia w związku z wojną dokonanego na podstawie (...)>. Określenie <dokonanego na podstawie> wyraźnie i wprost nawiązuje do umów, które skutkowałą masowymi i przymusowymi przesiedleniami osób narodowości polskiej i żydowskiej z byłego terytorium RP na terytorium Polski w powojennych granicach. Wprawdzie art. 1 ust. 2 ustawy stanowi, że <[p]rzepisy ust. 1 stosuje się także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej>, to jednak przypadek poprzednika prawnego skarżących nie jest tym, którego dotyczy dyspozycja art. 1 ust. 2 ustawy. **Nielogicznym byłoby przyjęcie, że ustęp 1 obejmuje podmioty, które utraciły nieruchomość wskutek <wypędzenia> lub <opuszczenia> terytorium <dokonanego na podstawie> enumeratywnie wymienionych przypadków przymusowych przesiedleń do Polski w jej nowych granicach, czyli przesiedlonych, a ustęp 2 obejmuje podmiotowo wszystkich pozostałych właścicieli mienia w tym także tych, którzy do kraju nie powrócili lub powrócić nie mogli (podkr. wł.).** Nietrudno zauważyć, że przy takim rozumieniu ustępu 2, jakie zaprezentował Sąd pierwszej instancji, przepis ten miałby podmiotowo szerszy zakres niż ustęp 1, a co więcej obejmowałby on swoim zakresem także <repatriantów> z ustępu 1. Taki sposób redagowania tekstu prawnego byłby nielogiczny i pozbawiony sensu. Wystarczyłby bowiem wówczas jako jeden przepis właśnie ustęp drugi, bo pierwszy pozbawiony byłby

znaczenia. Repatriantów dotyczyłby bowiem zarówno ustęp 1, jak i ustęp 2. Zauważyć należy, że stosownie do § 55 zasad techniki prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. - Dz. U. z 2016, poz. 283) artykuł w tekście ustawy wyraża samodzielną myśl, a pomiędzy jego ustępami występują powiązania treściowe. Oznacza to, że **artykuł 1 ustawy zabużańskiej i jego poszczególne ustępy (1,1a i 2) nie mogą być odczytywane niejako w oderwaniu od siebie, lecz muszą być interpretowane całościowo** (podkr. wł.). Powyższego nie zmienia fakt, że ustęp 2 dodany został na dalszym etapie prac ustawodawczych. O tym, że nie obejmuje on właścicieli, którzy nie powrócili do kraju w jego nowych powojennych granicach, lecz odnosi się do tych, którzy powrócili, z tym że powrót ten nie nastąpił w procedurach przewidzianych w układach i umowie wymienionych w ustępie 1, lecz w innych warunkach, wskazuje właśnie proces legislacyjny i okoliczności związane z dodaniem ustępu 2 do pierwotnego projektu ustawy. Projekt rządowy nie zawierał ustępu drugiego. Do podmiotowego rozszerzenia zakresu ustępu 1 doszło w toku dalszych prac legislacyjnych, jednak lektura wytworzonych na tym etapie dokumentów (por. druki nr 4279 z 7 lipca 2005 r. i nr 4279-A z 8 lipca 2005 r. dostępne w opisie projektu w sip.lex, a także na stronach orka.sejm.gov.pl, szczególnie zacytowane w uzasadnieniu wyroku NSA wydanym również 8 grudnia 2020 r. w sprawie I OSK 1918/19) [System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer: 2532783 - przyp. wł.] nie potwierdza stanowiska skarżących, że <owo rozszerzenie mogło dotyczyć wyłącznie osób, które nie przemieściły się na obecne tereny Polski, gdyż - w przeciwnym wypadku - dokonana zmiana nie obejmowałaby wskazanego przez posła sprawozdawcę rozszerzenia podmiotowego względem katalogu osób uprawnionych opisanego w uzasadnieniu (ratio legis) głosowanego przez Sejm rządowego projektu ustawy> (vide: s. 9-10 odpowiedzi skarżących na skargę kasacyjną). Wręcz przeciwnie, z ww. dokumentów wynika, że przesłanka powrotu nie była podważana na etapie prac ustawodawczych, a w

rozszerzeniu podmiotowym artykułu 1 ustępu 1 chodziło o osoby powracające do kraju poza procedurą wynikającą z umów republikańskich i umowy z 6 lipca 1945 r., przede wszystkim o osoby powracające z łagrów, czy w następstwie umowy z 25 marca 1957 r. między rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. z 1957 r. Nr 47, poz. 222), która to umowa spowodowała w dziejach Polski kolejną falę repatriacji, określanej mianem **<drugiej repatriacji>** (podkr. wł.). Nieuprawnione jest zatem twierdzenie, zarówno na poziomie wykładni językowej art. 1 ust. 1 i 2 ustawy, jak również celowościowej, że ustęp 2 obejmuje wszystkich właścicieli nieruchomości pozostawionych na Kresach, także tych, którzy nie powrócili na ziemię polskie (bez względu na okoliczności, które tę niemożność powrotu spowodowały). Oczywiście, Sąd dostrzega, że dodanie omawianego ustępu 2 do art. 1 zrodziło szereg innych wątpliwości interpretacyjnych, chociażby określenia ram czasowych warunku powrotu, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 23 października 2012 r. SK 11/12, nie uprawnia to jednak do jego odrzucenia czy pominięcia w procesie wykładni przepisów ustawy zabużańskiej. Wywodzenie zatem z art. 1 ust. 2 ustawy, że obejmuje on wszystkich właścicieli nieruchomości pozostawionych na Kresach z wyjątkiem tych ujętych w ustępie 1 jest niczym nieuzasadnione, podobnie jak rozpatrywanie ustępu 2 w całkowitym oderwaniu od ustępu 1. W konsekwencji **przyjęcie na gruncie ustawy z 8 lipca 2005 r., że doszło do rezygnacji z przesłanki powrotu, wymagałoby nie tylko, jak podnosił Trybunał, wskazania ram czasowych przesiedlenia, ale także rewizji niekorzystnych rozstrzygnięć podjętych na tle wcześniejszych regulacji. W tej sytuacji oparcie się na fragmencie uzasadnienia wyroku Trybunału o sygn. akt SK 11/12, że ustawodawca zrezygnował z zawartej we wcześniejszych regulacjach zabużańskiej przesłanki powrotu, w sytuacji gdy nie ona była w istocie przedmiotem badania Trybunału, także nie jest uprawnione (podkr. wł.).**

Przypomnieć też należy, że już tylko rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o osoby powracające do Polski, ale nie repatriowane w procedurze umów republikańskich, w kierunku, jaki określił Sąd Najwyższy w uchwale z 10 kwietnia 1991 r., III CZP 84/90 [System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer: 27294 - przyp. wł.] (na osoby powracające, ale nie na podstawie układów republikańskich) było krytycznie oceniane na etapie procedury legislacyjnej (vide: opinia prawna do projektu Jana Morwińskiego dostępna w opisie projektu w Lex online), tym bardziej zatem rozszerzenie zakresu podmiotowego na wszystkich obywateli narodowości polskiej i żydowskiej bez względu na ich <przesiedlenie> i związany z tym powrót do Polski nie mogło pozostać niejako niezauważone w procesie legislacyjnym, <przejsć bez echa>, czy też zostać zamieszczone nieświadomie w ustępie 2 bez względu na cel ustawy. Podkreślić należy, że **omawiana ustawa, normując ściśle określoną problematykę, sama w sobie stanowi akt szczególny, którego postanowień nie można wyklądać w sposób rozszerzony i w ten sposób (nieprzewidziany zresztą przez ustawodawcę) niezasadnie powiększać krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania rekompensaty** (podkr. wł.). Odwołując się do treści uzasadnienia uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 11/13) [System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer: 753674 - przyp. wł.] wskazać trzeba, że skoro celem ustawy z 8 lipca 2005 r. jest wywiązanie się przez państwo polskie z zobowiązania PKWN, dotyczącego zrekompensowania obywatelom polskim strat w mieniu nieruchomym poniesionych na skutek przemieszczeń, związanych ze zmianą polskiej granicy wschodniej (art. 1 ust. 1 ustawy), to wykładnia przepisów tej ustawy musi być zgodna z generalnymi założeniami, jakie leżały u podstaw zawartych w 1944 r. umów republikańskich. Umowy te zaś spowodowały przemieszczenie się znacznej ilości osób na odległe od siebie tereny i to w warunkach bezpośrednio powojennych, co z kolei wymagało ustanowienia priorytetu. Było nim

zapewnienie repatriowanym na obszar państwa polskiego osobom możliwości zagospodarowania się w nowym miejscu pobytu. Również w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę niezasadne jest nadmierne eksponowanie w charakterze rekompensaty jej odszkodowawczego charakteru. Owszem, ten element w konstrukcji rekompensaty występuje, co trafnie dostrzegł Trybunał, tym niemniej jest on spowodowany w istocie wyłącznie wpływem czasu od realizacji umów republikańskich stanowiących źródło zobowiązania władz państwa polskiego do uregulowania w prawie wewnętrznym rozliczeń z obywatelami polskimi (narodowości polskiej i żydowskiej), którzy utracili mienie nieruchomości w związku ze zmianą granic na skutek wojny, o ile zostali przemieszczeni (repatriowani) na terytorium państwa polskiego w obecnych granicach ustalonych w 1945 r. o czym nie wolno zapominać. To, że wskutek tej regulacji niejako przy okazji i dodatkowo, prawo to nabyły także inne osoby powracające (wypędzone czy zmuszone opuścić tereny byłej RP w innych okolicznościach poza ww. układami), nie może skutkować zmianą charakteru całej ustawy i takim rozszerzeniem jej stosowania, które spowoduje, że przeważą w niej albo pozostanie wyłącznie element odszkodowawczy. Innymi słowy, zmiana ustawodawcza polegająca na dodaniu ustępu drugiego do art. 1 ustawy nie zmieniła jej roli i celu. **Celem obecnie obowiązującej ustawy (podobnie jak poprzednich regulacji dotyczących kwestii rozliczeń za mienie zabużańskie) nie jest bowiem przyznanie prawa do rekompensaty wszystkim obywatelom narodowości polskiej i żydowskiej posiadającym tytuł własności do nieruchomości położonych na terenach utraconych przez Polskę w wyniku zmiany granic w następstwie drugiej wojny światowej czy też ich spadkobiercom, co wprost wynika z dokumentów zawartych w opisie projektu. Celem tych regulacji było z jednej strony udzielenie pomocy socjalnej osobom, które w wyniku wypędzenia oraz innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić dawne**

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z drugiej wypełnienie zobowiązań publicznoprawnych (zawartych w tzw. umowach republikańskich z 1944 r. wymienionych w art. 1 ust. 1 pkt 1-3 ustawy zabużańskiej), dotyczących przyznania obywatelom polskim kompensacji w związku z utratą mienia nieruchomości pozostawionego na tych terenach (podkr. wł.). Koniecznymi przesłankami zaś, od których umowy republikańskie uzależniały przyznanie w prawie wewnętrznym kompensacji było, jak podkreślił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r. sygn. akt K 2/04 (OTK-A 2004/11/117), <w szczególności: posiadanie we wrześniu 1939 r. obywatelstwa polskiego (narodowości polskiej lub żydowskiej) oraz wymóg przemieszczenia się tychże obywateli polskich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych powojennych granicach z zamiarem stałego zamieszkania. Ratio legis unormowań służących uzyskaniu kompensacji za utracone mienie nieruchomości pozostawało w nierozzerwalnym związku ze spełnieniem obu tych warunków i to kumulatywnie. Uzasadnieniem tak pomyślanej kompensacji było bowiem umożliwienie obywatelom polskim (i ich rodzinom) rozpoczęcia w miarę normalnego bytowania, w ślad za manifestowanym przywiązaniem do obywatelstwa polskiego, wyrażającym się wolą przemieszczenia się na terytorium państwa polskiego w jego powojennych (i obecnych) granicach lub, co najmniej, wyrażeniem na to zgody>. **Sama zaś kompensacja wartości pozostawionego mienia przez państwo polskie nie miała i nadal nie ma, jak wskazywał Trybunał, natury i cech stricte odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym), ale sui generis publiczno-prawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach (podkr. wł.).** Wprawdzie powyższy wyrok wydany został na tle oceny konstytucyjności przepisów uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi

granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 ze zm.), gdzie uprawnienie Zabuzan realizowano w oparciu o prawo zaliczenia, to jednak **ocena tego uprawnienia jako swoistego prawa majątkowego o charakterze publicznoprawnym z dominującym elementem socjalnym nadal pozostaje aktualna** (podkr. wł.), choć niewątpliwie w świadczeniach tych, jak wyjaśniono wyżej, pewien element odszkodowawczy również występuje. Uwzględniając zatem historyczne uwarunkowania, w jakich powstało zobowiązanie Państwa do uregulowania praw Zabuzan związanych z utratą własności nieruchomości znajdujących się poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej i wspomniany socjalno-odszkodowawczy charakter prawa do rekompensaty przewidzianej ustawą z dnia 8 lipca 2005 r., **aktualny zatem pozostaje pogląd o nierozrwalnym związku tego prawa z koniecznością przybycia byłego właściciela nieruchomości na obecne terytorium państwa polskiego** (podkr. wł.). Wskazywał zresztą na to wyraźnie ustawodawca w uzasadnieniu projektu obecnie obowiązującej ustawy, wyjaśniając: [ź]ródłem tzw. uprawnień zabuzańskich jest treść art. 3 ust. 6 każdego z układów zawartych we wrześniu 1944 roku pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządami Białoruskiej, Ukraińskiej i Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Zgodnie z treścią wskazanych przepisów wartość pozostawionego po ewakuacji dobytku, w tym również pozostawionych nieruchomości zwraca się ewakuowanym według oceny ubezpieczeniowej zgodnie z ustawami obowiązującymi w państwie polskim i odpowiednio w republice będącej stroną zawartego układu. Zawarte układy stanowiły formę zobowiązania się państwa polskiego do udzielenia pomocy przesiedleńczej określonym w tych umowach osobom, wskazując jednocześnie, że szczegółowe zasady i tryb udzielenia tej pomocy będą określone w ustawach obowiązujących w Polsce. (...) Szczegółowe wymogi kształtujące krąg osób uprawnionych z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego zostały określone w art. 2 i 3 projektu ustawy. Proponowane przepisy w głównej mierze kontynuują

rozwiązania obecnie obowiązujące, ponieważ warunki, jakie muszą spełniać osoby uprawnione zostały ukształtowane z zachowaniem postanowień uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 1991 roku (III CZP 84/90) zgodnie z którą <prawo do zaliczenia wartości mienia pozostawionego na terenach (...) nie wchodzących w skład obecnego państwa polskiego przysługuje obywatelom polskim zamieszkałym w dniu 1 września 1939 roku na tych terenach, którzy po tym dniu opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w dniu 1 września 1939 roku i zamieszkują w Polsce>. Proponowane regulacje uwzględniają również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., zgodnie z którym warunek że tzw. umowy republikańskie jednoznacznie wiązały przyrzeczoną kompensację z wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego oraz faktem przemieszczenia celem zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniał ustawodawcę do nawiązania do wymogów objętych zobowiązaniami wskazanymi w umowach republikańskich. Ponadto wprowadzono regulacje, które pozwolą rozwiązać problemy powstające dotychczas na tle art. 2 ustawy z 12 grudnia 2003 r. (...).

Jak wyjaśniono wcześniej, nie jest uprawnione twierdzenie, że dodanie ustępu drugiego do artykułu 1 zmieniło sens ustawy i cel omawianego świadczenia, rozszerzając prawo do rekompensaty na właścicieli nieruchomości, którzy nie powrócili do kraju. Przekonanie skarżących, że w ustępie tym chodzi o ich poprzednika prawnego nie jest usprawiedliwione. W szczególności nie jest trafny argument, że skoro w wyżej cytowanym fragmencie uzasadnienia rządowego projektu ustawy odwołano się do uchwały SN z 10 kwietnia 1991 r. III CZP 84/90, a ta dotyczyła osób, które nie repatriowały się z dawnych Kresów do Polski w ramach procedur ewakuacyjnych i przybyły na teren Polski w innych okolicznościach, to rozszerzenie zakresu ustawy dokonane dodaniem ustępu 2 na dalszym etapie prac ustawodawczych musiało poszerzać ten pierwotny krąg uprawnionych z rządowego projektu, a tym samym <mogło dotyczyć wyłącznie osób, które nie przemieściły się na obecne tereny Polski, gdyż - w przeciwnym



wypadku - dokonana zmiana nie obejmowałaby wskazanego przez posła sprawozdawcę rozszerzenia podmiotowego względem katalogu osób uprawnionych, opisanego w uzasadnieniu (ratio legis) głosowanego przez Sejm rządowego projektu Ustawy> (vide: argument skarżących - s. 9-10 odpowiedzi na skargę kasacyjną). Innymi słowy, skarżący uważają, że skoro już rządowy projekt ustawy obejmował osoby powracające do kraju niepoddane procedurze ewakuacji określonej w układach i umowach, to późniejsze rozszerzenie rządowego projektu ustawy musiało niejako <iść dalej> i obejmować także tych, którzy nie powrócili do Polski. Zauważyć zatem należy, że po pierwsze - przytoczony wyżej fragment uzasadnienia rządowego projektu ustawy jest jedynym fragmentem w którym przywołano uchwałę III CZP 84/90, po drugie - wbrew powołaniu się na tezę tejże uchwały projekt rządowy zakładał, że rekompensatę otrzymają wyłącznie <ewakuowani> w procedurze układów republikańskich i umowy z 6 lipca 1945 r. W projekcie tym (por. druk sejmowy nr 3793) artykuł 1 nie zawierał ustępów i miał następującą treść: <ustawa określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., zwanego dalej <prawem do rekompensaty>, <w wyniku ewakuacji dokonanej na podstawie:> i dalej w czterech punktach wymieniał układy i umowę z 6 lipca 1945 r. Twierdzenie zatem, że rządowy projekt ustawy rzeczywiście obejmował tych obywateli polskich na których wskazywała uchwała SN z 10 kwietnia 1991 r. nie jest zasadne. Wyjaśnić należy, że w uchwale tej SN rozważał, <[c]zy przewidziane w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 ze zm.) prawo do zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa na pokrycie wskazanych w tym przepisie należności przysługuje obywatelom polskim zamieszkałym na tych terenach, którzy na skutek uchylenia się od ewakuacji lub zmiany miejsca zamieszkania nie byli poddani procedurze

ewakuacyjnej według zasad przewidzianych w układach zawartych przez PKWN w dniu 9 września 1944 r. z Rządami Ukraińskiej SRR i Białoruskiej SRR oraz w dniu 12 września 1945 r. z Litewską SRR o ewakuacji obywateli polskich z terytorium tych republik i w umowie z dnia 25 marca 1957 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji ze Związku Radzieckiego osób narodowości polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 222)>. Pozytywna odpowiedź Sądu Najwyższego z jednej strony potwierdzała wcześniejsze jego stanowisko wyrażone w uchwale z 30 maja 1990 r. III CZP 1/90 (System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer: 26981 - przyp. wł.) w kwestii prawa do zaliczenia dla osób, które powróciły do kraju na podstawie umowy z 25 marca 1957 r., z drugiej rozszerzała ten pogląd na tych, którzy powrócili, lecz pozbawieni byli możliwości poddania się procedurze ewakuacyjnej przewidzianej w układach i umowach. Zauważyć należy, że to właśnie o powracających na podstawie umowy z 25 marca 1957 r., czyli o powracających w warunkach <drugiej repatriacji> dyskutowali posłowie na posiedzeniu Komisji Skarbu Państwa jako objętej dyspozycją proponowanego ustępu 2 art. 1 obecnie obowiązującej ustawy zabużańskiej (por. powołane wcześniej druki nr 4279 z 7 lipca 2005 r. i nr 4279-A z 8 lipca 2005 r. dostępne w opisie projektu w Lex online i cytowane w uzasadnieniu orzeczenia I OSK 1918/19). Jeszcze raz należy podkreślić, że analiza tych dokumentów jednoznacznie przeczy stanowisku skarżących jakoby dodaniem do artykułu 1 ustępu 2 dokonano rozszerzenia prawa do rekompensaty na tych właścicieli nieruchomości pozostawionych na Kresach, którzy nie powrócili do Polski. Aktualna natomiast pozostaje treść uzasadnienia ww. uchwały SN, w którym zakres uprawnionych do wówczas <prawa do zaliczenia>, a obecnie <prawa do rekompensaty> objętych układami republikańskimi i umową z 6 lipca 1945 r. poszerzono m.in. o repatriowanych w trybie umowy z 25 marca 1957 r. (por. w tym zakresie również uzasadnienie uchwały NSA z 16 grudnia 2013 r. I OPS 11/13, w którym szczegółowo przeanalizowano przypadek repatriantów z umowy

z 25 marca 1957 r.) a ponadto o tych, o których mowa w następującym fragmencie tego uzasadnienia: <Obok grup ludności, które opuszczały ten kraj poddając się procedurze ewakuacyjnej (repatriacyjnej) znacząca ich liczba docierała do Polski indywidualnie, określonymi drogami i nielegalnie. Jedni kierowali się przy tym względami patriotycznymi (np. Wojsko Polskie, partyzantka), inni chcieli ująć z życiem, uniknąć pozbawienia wolności czy zsyłki. Wszystkie te osoby były pozbawione możliwości poddania się procedurze ewakuacyjnej (repatriacyjnej) przewidzianej w umowach międzynarodowych z przyczyn, które można określić jako wynikające z indywidualnej oceny sytuacji każdej z tych osób. Co do wszystkich tych osób nie można mówić o uchyleniu się od procedury przewidzianej w wymienionych umowach międzynarodowych w znaczeniu pejoratywnym. Należy to także odnieść do tej grupy osób, której działania były podyktowane subiektywną oceną sytuacji (trafną bądź nietrafną) i stopnia zagrożenia, w jakich te osoby znalazły się>. Jak podsumował SN: <Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że ekwiwalent z art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. przysługuje osobom które: miały obywatelstwo polskie, zamieszkiwały we wrześniu 1939 r. na terenach wschodnich, nie wchodzących obecnie w skład Rzeczypospolitej Polskiej, pozostawiły na tych terenach majątek nieruchomy, za który nie uzyskały żadnego ekwiwalentu i obecnie zamieszkują w Polsce. Ograniczenie tego uprawnienia do osób zamieszkałych w Polsce podyktowane jest troską Państwa o warunki bytowe jego obywateli zamieszkujących w kraju, w celu umożliwienia im odzyskania standardu życiowego zbliżonego do uprzednio posiadanego>. Wyjaśnić też należy, że jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu (...) obecnie obowiązującej ustawy, jej uchwalenie miało na celu przede wszystkim uwzględnienie wyroku z 22 czerwca 2004 r. Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Broniowski przeciwko Polsce (chodzi o wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie skargi J. Broniowskiego nr 31443/96 dostępny wraz z

uzasadnieniem na stronie internetowej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu - [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). - przyp. wł.) oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r. (chodzi wyrok w sprawie o sygn. akt K 2/04 - przyp. wł.). Jak wyjaśniono, ich uwzględnienie wymagałoby bardzo obszernej nowelizacji obowiązującej wówczas ustawy z 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, stąd decyzja o przygotowaniu projektu nowej ustawy. W żadnym z tych judykatów nie podważono jednak istniejącego w umowach stanowiących pierwotne źródło uprawnień Zabuzan wymogu <repatriacji>. W ocenie Sądu, rozszerzenie, w stosunku do ustawy z 2003 r., zakresu podmiotowego obecnie obowiązującej ustawy o osoby, <które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej> (art. 1 ust. 2 ustawy), nie miało prowadzić do objęcia rekompensatą osób, które do Polski w jej powojennych granicach nigdy nie powróciły, lecz miało na celu, jak wykazano wyżej, uwzględnienie praw osób, które z różnych względów nie repatriowały się z dawnych Kresów do Polski w procedurze ewakuacyjnej przewidzianej w układach republikańskich bądź umowie z dnia 6 lipca 1945 r. zawartej między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, o której mowa w art. 1 ust. 1 pkt 4 ustawy. Powyższego dowodzą wprost wcześniej powołane dokumenty z procesu legislacyjnego. Wskazują one jednoznacznie na chęć objęcia uprawnieniem przewidzianym w ustawie osób powracających z łagrów czy na podstawie przywołanej już umowy z 25 marca 1957 r. między rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej. Nieuprawnione jest zatem twierdzenie, zarówno na poziomie wykładni językowej art. 2 ust. 1 i 2 ustawy, jak również celowościowej i historycznej, że ustęp 2 obejmuje wszystkich właścicieli nieruchomości

pozostawionych na Kresach, także tych, którzy nie powrócili na ziemię polskie i to bez względu na okoliczności, które spowodowały niemożność tego powrotu” (*op. cit.*; podobne tezy zostały zawarte w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2021 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 535/21, System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer: 2663949).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że warunek „repatriacji” („przesiedlenia”, „powrotu”) właściciela nieruchomości położonej na „byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” na terytorium „w obecnych granicach 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 twierdzi Skarżący - warunkiem niekoniecznym i niesłużącym realizacji celów rekompensaty.**

W tej sytuacji, skoro z argumentacji przedstawionej przez Skarżącego wynika, że stan zgodności z Konstytucją zapewni dopiero poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do rekompensaty **o wszystkich właścicieli nieruchomości zabużańskich, w tym także tych, którzy z różnych przyczyn nie powrócili do kraju,** to należy przyjąć, iż zarzut skargi konstytucyjnej dotyczący art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej może się sprowadzać jedynie do kwestionowania zgodności z Konstytucją zawartego w tych przepisach zbyt daleko idącego „podmiotowego ograniczenia” prawa do rekompensaty.

W konsekwencji tego, że rzekoma niezgodność z Konstytucją nie jest tutaj związana z, **wynikającym z wykładni autentycznej (treści ustawowej), rzeczywistym brzmieniem zaskarżonych przepisów, ale z treścią, której przepisy te nie zawierają, podczas gdy, w ocenie Skarżącego, zawierać powinny, należy uznać, iż rzeczywistym zarzutem opisanym w pkt 1 *petitum***

skargi konstytucyjnej jest **niedostatek treściowy art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej.**

W takiej sytuacji, przed podjęciem rozważań merytorycznych konieczne jest rozstrzygnięcie, czy w tym przypadku mamy do czynienia z „pominięciem”, czy też z, niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego, „zaniechaniem” ustawodawczym.

W jednym z orzeczeń poświęconych kontroli konstytucyjności pominięć prawodawczych - w postanowieniu z dnia 17 października 2018 r., w sprawie o sygn. akt SK 11/17 - Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że *„[w] orzecznictwie TK odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że do jego kompetencji nie należy orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. <Z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe> (wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).*

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach, ponieważ *<o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii*

*musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych> (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).*

***Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być <integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy> (podkr. wł.) [wyrok z 10 maja 2004 r. o sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40]. Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (...). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że <w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc 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» >. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (...). **Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów** (podkr. wł.) [...].***

*Bywa, że granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie TK wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. **Pierwszym jest ratio legis kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza***

**regulacją prawną** (podkr. wł.) (...). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Drugie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30) stwierdzając, że <odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od regulacji «fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem>. **Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone** (podkr. wł.). Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (...). **Trzecim kryterium jest źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii; nakaz ten powinien wynikać z Konstytucji** (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 61].

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 grudnia 2014 r., w sprawie o sygn. akt SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do swojego dotychczasowego orzecznictwa, wyjaśnił, że „punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują <jakościową tożsamość> (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo [...]). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmiennność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), nie podlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny



(niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał - jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje <norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej> (postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (...). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych”, po czym dodał, iż „[z]astosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym **obostrzeniom** (podkr. wł.)”, i wskazał, że „[p]rzy ocenie <jakościowej tożsamości> materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: <zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym> (powołane postanowienie o sygn. SK 17/02 [chodzi o postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 - przyp. wł.]).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także

wyjatkowej staranności i zaangażowania. Jak stwierdzono we wspomnianym już wyroku o sygn. K 3/00 (chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2001 r., OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 - przyp. wł.), **<postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę (podkr. wł.)**. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)>. [...]

Powyższe zasady były wielokrotnie operacjonalizowane przez Trybunał Konstytucyjny. Reprezentatywnym przykładem może być postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70), w którym wskazano, że określona regulacja **<może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc a casu ad casum zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada [podkr. wł.] (...)**. Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochojne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiami, które znalazły swój wyraz w treści

*kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa>” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).*

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej, wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, różnice pomiędzy pominięciem a zaniechaniem ustawodawczym, należy dojść do wniosku, że niezamieszczenie w art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej postulowanej przez Skarżącego normy poszerzającej krąg podmiotów uprawnionych do rekompensaty **o wszystkich właścicieli nieruchomości zabużańskich, w tym także tych, którzy z różnych przyczyn nie powrócili do kraju, stanowi zaniechanie ustawodawcze.**

Wprowadzenie do zaskarżonej regulacji normy postulowanej przez Skarżącego **wyklucza bowiem *ratio legis* przepisów odnoszących się do kompensacji za mienie zabużańskie.**

Wszak, w cytowanym wcześniej fragmencie uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 2/04, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że **„wymóg posiadania obywatelstwa polskiego oraz przemieszczenia uprawnionych na terytorium państwa polskiego w jego granicach ustalonych w 1945 r. mieści się w obrębie aksjologicznych założeń regulacji dotyczących kompensacji za mienie zabużańskie i może być nadal uznawany za objęty ich *ratio legis*” (op. cit.).**

Trzeba też pamiętać o tym, na co trafnie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_, że przy takim rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej, iż obejmuje on podmiotowo wszystkich pozostałych właścicieli - również tych niepowracających do kraju, w tym zamordowanych czy zaginionych w wyniku działań wojennych, „przepis ten miałby podmiotowo szerszy zakres niż ustęp 1, a co więcej obejmowałby on swoim zakresem także <repatriantów> z ustępu 1. Taki sposób redagowania tekstu prawnego byłby nielogiczny i pozbawiony sensu.

Wystarczyłby bowiem wówczas jako jeden przepis właśnie ustęp drugi, bo pierwszy pozbawiony byłby znaczenia. Repatriantów dotyczyłby bowiem zarówno ustęp 1, jak i ustęp 2. Zauważyć należy, że stosownie do § 55 zasad techniki prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. - Dz. U. z 2016, poz. 283) artykuł w tekście ustawy wyraża samodzielną myśl, a pomiędzy jego ustępami występują powiązania treściowe. Oznacza to, że **artykuł 1 ustawy zabużańskiej i jego poszczególne ustępy (1,1a i 2) nie mogą być odczytywane niejako w oderwaniu od siebie, lecz muszą być interpretowane całościowo (podkr. wł.)** [op. cit.].

Wszystko to pokazuje, że zagwarantowanie prawa do rekompensaty **tylko tym właścicielom nieruchomości zabużańskich, którzy spełniają warunek „repatriacji” („przesiedlenia”, „powrotu”) na terytorium „w obecnych granicach Rzeczypospolitej Polskiej”**, było przemyślanym działaniem ustawodawcy, co jednocześnie oznacza, że wskazywanego przez Skarżącego niedostatku treściowego zaskarżonej regulacji nie można traktować w kategoriach pominięcia ustawodawczego.

Reasumując, należy stwierdzić, że postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej - w zakresie, w jakim „uzależniają prawo do rekompensaty właściciela pozostawionych nieruchomości, mającego na byłych terenach Rzeczypospolitej Polskiej główne miejsce zamieszkania, od przesiedlenia się (repatriacji) w obecne granice Polski z przyczyn wskazanych w art. 1 wymienionej wyżej ustawy” - z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji 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 - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

### **Zarzut dotyczący art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej.**

Dla przypomnienia, w ocenie Skarżącego art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, ponieważ „wymaga od uprawnionego do rekompensaty właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nabycia tytułu własności tych nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r., przez co lekceważy prawa osób, które skutecznie nabyły po ww. dacie własność nieruchomości (tj. w okresie wojennym, zwłaszcza w następstwie dziedziczenia) oraz spełniły pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty” (pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej).

W zakresie tego zarzutu Skarżący uzupełniająco podnosi, że w sprawie, na tle której sformułował skargę konstytucyjną, naruszono, w szczególności, Jego prawo majątkowe „do rekompensaty z tytułu pozostawienia poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości (...) [w W. - przyp. wł.] poprzez odmowę potwierdzenia tego prawa i jego realizacji na rzecz Skarżącego, w wyniku uznania, że spadkobiercy zm. w 1943 r. (...) [F. Z. - przyp. wł.] (których Skarżący jest następcą prawnym) nie mogą być traktowani jako właściciele ww. nieruchomości (w rozumieniu Ustawy), chociaż byli obywatelami polskimi i mieszkali przed wojną na Kresach oraz opuścili byłe tereny Polski w związku z wojną, przesiedlając się (lub będąc poddani repatriacji) w obecne granice Polski, bowiem nie spełnili jednej z przesłanek prawa do rekompensaty w postaci obowiązku nabycia własności pozostawionej nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r.” (skarga konstytucyjna, s. 6).

W związku z powyższym należy przypomnieć, że w uzasadnieniu, cytowanego wcześniej, wyroku z dnia 23 października 2012 r., w sprawie o sygn. akt SK 11/12, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, między innymi, na to, że:

- „[p]rawo zaliczenia (chodzi o prawo ukształtowane przepisami ustawy zabużańskiej - przyp. wł.) w obu powołanych wyrokach (chodzi o wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 19 grudnia 2002 r., w sprawie o sygn. akt K

33/02, *op. cit.* oraz dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie o sygn. akt K 2/04, *op. cit.* - przyp. wł.) zostało potraktowane jako prawo majątkowe, podlegające ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (a także art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Konwencja Europejska - por. wyrok o sygn. K 33/02). Uznano bowiem, że stanowi ono < swoisty surogat > utraconego przez zabużan prawa własności. Jak doprecyzował Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 2/04, **nie jest to jednak < prawo równorzędne prawu własności > ze względu na wyraźny element socjalny (podkr. wł.).** Wobec tego < przyrzeczona [w umowach republikańskich] kompensacja miała przede wszystkim cechy świadczenia «pomocowego» o charakterze w pierwszej kolejności socjalnym (a nie tylko odszkodowawczym), umożliwiającemu obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego > (tamże). < Nie miała [ona] i nadal nie ma natury i cech [czystego] odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wyłączone de facto (lub bez podstawy prawnej), ale charakter sui generis (...) pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach > (tamże)”;

- „[p]rawo zaliczenia ma charakter publicznoprawny, co - jak wyjaśniono w wyroku o sygn. K 2/04 - powoduje, że < rodzi ono roszczenia jedynie w relacjach z odpowiednimi organami władzy państwowej i instytucjami państwa >, nie może być natomiast przedmiotem obrotu w stosunkach między podmiotami prawa zaliczenia a osobami fizycznymi bądź prawnymi” (podkr. wł.);

- „[k]onsekwencją ustalonego wyżej charakteru prawa zaliczenia było uznanie przez Trybunał Konstytucyjny w obu powołanych orzeczeniach, że (podobnie jak inne prawa majątkowe o charakterze publicznoprawnym) może ono

być limitowane na zasadach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności, za dopuszczalną uznano <możliwość ustawowego ograniczenia publicznych praw majątkowych obywateli m. in. ze względu na interes publiczny i (...) barierę zdolności realizacyjnych państwa, będącego «dobrem wspólnym» (art. 1 Konstytucji), oraz z uwagi na (...) wzgląd na zdolność państwa do wywiązania się z jego podstawowych powinności> (wyrok o sygn. K 2/04). Trybunał dostrzegł też <potrzebę dynamicznego ujmowania powinności kompensacyjnych w miarę upływu czasu (w związku z dominacją w nich elementu «pomocy dla obywateli przesiedlonych»), jak również dużej ostrożności w stosowaniu aktualnych instrumentów ochrony praw (majątkowych) do sytuacji cechujących się odmiennymi uwarunkowaniami historycznymi i wrażliwością na przestrzeganie praw osób fizycznych> (tamże)” [op. cit.].

W uzasadnieniu wyroku z                    grudnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt                    , Naczelny Sąd Administracyjny, w związku ze wskazaniem w skardze kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na naruszenie prawa materialnego polegające, między innymi, o czym wcześniej była mowa, na „błędym zastosowaniu art. 3 ust. 2 poprzez uznanie, że prawo do rekompensaty przysługuje spadkobiercom właściciela, który nie spełnia przesłanek określonych art. 1 ustawy zabużańskiej (*vide* - uzasadnienie powołanego wyżej wyroku NSA (*op. cit.*), stwierdził, iż „[w]obec tego, że w rozpoznawanej sprawie poprzednik prawny skarżących, będący właścicielem nieruchomości położonej na Kresach nie spełnił warunku repatriacji, to skarżący jako spadkobiercy przedwojennego właściciela nie są uprawnieni do rekompensaty. Wyjaśnić należy, że **prawo spadkobiercy właściciela mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji uprawnień przewidzianych ustawą zabużańską, nie jest odrębną kategorią prawną, a ma swoje źródło w prawach przysługujących właścicielowi mienia** [podkr. wł.] (por. wyroki NSA: z 11 stycznia 2011 r., I OSK 1745/11 i z 26 kwietnia 2012 r., I OSK 606/11). Prawo do rekompensaty wiąże się z faktem pozostawienia

przez obywatela polskiego swojego majątku nieruchomości, stanowiącego w momencie wybuchu drugiej wojny światowej jego własność, a który to majątek, w związku z ww. wojną, obywatel polski zmuszony był opuścić i zostawić na byłym terytorium RP. **Prawo do rekompensaty zabużańskiej jest prawem publicznoprawnym, powstającym - po stronie spadkobiercy - nie z mocy faktu samego spadkobrania, a na podstawie przepisów ustawy zabużańskiej, a więc nie jest prawem cywilnym, objętym dyspozycją art. 922 § 1 kodeksu cywilnego, i z tego względu nie wchodzi w skład spadku** [podkr. wł.] (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK 2201/14, z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OSK 606/11, z dnia 21 maja 2013 r. sygn. akt I OSK 1856/12, z dnia 24 maja 2013 r. sygn. akt I OSK 1355/12 i z dnia 14 grudnia 2013 r. sygn. akt I 1210/12). Nie można uprawnień spadkobiercy byłego właściciela mienia zabużańskiego rozpatrywać w całkowitym oderwaniu od sytuacji, w jakiej znajdował się sam właściciel. Skoro bowiem ustawa zabużańska przyznaje w art. 3 pkt 2 określone uprawnienia spadkobiercom <właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej>, to ich poprzednik prawny musi spełniać wszystkie przesłanki do nabycia rekompensaty, w szczególności <pozostawić nieruchomość poza obecnymi granicami RP w wyniku wypędzenia z byłego terytorium lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. dokonanego na podstawie (...)> jednego z układów republikańskich lub jednej z umów wymienionych w art. 1 ust. 1 pkt 4 czy ust. 1a lub w okolicznościach, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy. W ocenie Sądu, o ile tytuł własności do pozostawionej lub opuszczonej nieruchomości przedwojennego właściciela nie miałby znaczenia w chwili jego powrotu do Polski w powojennych granicach (o czym przesądziło w uchwale NSA z 16 grudnia 2013 r., I OPS 11/13 i co w sprawie skarżących z uwagi na znacjonalizowanie majątku ich poprzednika prawnego w 1942 r. skutkowało stwierdzeniem nieważności wcześniejszej niekorzystnej decyzji), to już kwestia posiadania tego tytułu w momencie



wybuchu drugiej wojny światowej, a przynajmniej do chwili tej nacjonalizacji jest konieczna dla jego uprawnienia wynikającego z ustawy zabużańskiej. Moment na który oceniane jest spełnienie przez właściciela mienia pozostałych przesłanek wynikających z art. 2 ust. 1 pkt 1 (obywatelstwa) nie może bowiem rozmiąć się czasowo z oceną tytułu własności do nieruchomości. Podobnie jak nie wolno zamiennie traktować i łączyć, nawet niektórych tylko, przesłanek uprawniających do rekompensaty właściciela nieruchomości wynikających z art. 1 i 2 ustawy z przesłankami uprawniającymi do rekompensaty jego spadkobierców, o których mowa w jej art. 3 ust. 2” (uzasadnienie wyroku NSA z                      grudnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt                      , *op. cit.*).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że warunek, aby **właściciel nieruchomości** spełniał wymogi niezbędne do uzyskania prawa do rekompensaty, **wynika wprost z treści art. 2 pkt 1 oraz art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej**, które brzmią (w kolejności) następująco:

„Art. 2. Prawo do rekompensaty przysługuje **właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej** (podkr. wł.), 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: (...) [wskazanych w art. 2 pkt 1 lit. a, b i c - przyp. wł.] - oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 ustawy zabużańskiej, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić;”;

„Art. 3. 1. (...)

2. **W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej** (podkr. wł.), prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez

złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej.”.

Z treści powołanych wyżej przepisów wynika, że niezbędną przesłanką uzyskania przez następców prawnych właściciela nieruchomości decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty **jest pozostawienie nieruchomości przez właściciela na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które tenże właściciel opuścił** z przyczyn, o których mowa w art. 1 ustawy zabużańskiej (lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić).

Uzyskanie prawa do rekompensaty za nieruchomości „pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej” przez następców prawnych jest zatem uzależnione od spełnienia przesłanek warunkujących uzyskanie prawa do takiej rekompensaty przez właściciela owych nieruchomości.

W tej sytuacji, skoro Skarżący podnoszą, że stan zgodności z Konstytucją zapewni dopiero uzyskanie prawa do rekompensaty bezpośrednio przez następców prawnych właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, **o ile zostanie ustalone, iż owi następcy „skutecznie” nabyli tytuł własności tychże nieruchomości po dniu 1 września 1939 r.** „(tj. w okresie wojennym, zwłaszcza w następstwie dziedziczenia) oraz (...) [spełnili - przyp. wł.] pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty” [czyli *de facto* z pominięciem osoby właściciela tych nieruchomości w stanie prawnym obowiązującym w dniu 1 września 1939 r.], to należy przyjąć, iż zarzut skargi konstytucyjnej dotyczący art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej może się sprowadzać jedynie do kwestionowania zgodności z Konstytucją zawartego w tym przepisie zbyt daleko idącego „podmiotowego ograniczenia” prawa do rekompensaty.

W konsekwencji tego, iż rzekoma niezgodność z Konstytucją nie jest tutaj związana z, **wynikającym z wykładni autentycznej (treści ustawowej), rzeczywistym brzmieniem art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej, ale z treścią, której przepis ten nie zawiera, podczas gdy, w ocenie Skarżących, zawierać**

**powinien, należy** uznać, iż rzeczywistym zarzutem opisanym w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej jest **niedostatek treściowy zaskarżonego przepisu**.

W takiej sytuacji, przed podjęciem rozważań merytorycznych, podobnie jak w odniesieniu do zarzutu dotyczącego art. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej, konieczne jest rozstrzygnięcie, czy w tym przypadku mamy do czynienia z „pominięciem”, czy też z, niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego, „zaniechaniem” ustawodawczym.

Biorąc pod uwagę wskazane wcześniej, wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, różnice pomiędzy pominięciem a zaniechaniem ustawodawczym, należy dojść do wniosku, że niezamieszczenie w art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej postulowanej przez Skarżącego normy poszerzającej krąg podmiotów uprawnionych do rekompensaty **o następców prawnych właściciela nieruchomości „pozostawionych” na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którzy „skutecznie” nabyli tytuł własności tychże nieruchomości po dniu 1 września 1939 r. oraz spełnili pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty, stanowi zaniechanie ustawodawcze.**

Wprowadzenie do art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej normy postulowanej przez Skarżących **wyklucza bowiem *ratio legis* regulacji odnoszących się do kompensacji za mienie zabużańskie.**

Trzeba bowiem pamiętać o tym, na co trafnie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt

, że „prawo spadkobiercy właściciela mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji uprawnień przewidzianych ustawą zabużańską, **nie jest odrębną kategorią prawną, a ma swoje źródło w prawach przysługujących właścicielowi mienia (podkr. wł.)**”, oraz że „prawo do rekompensaty zabużańskiej **jest prawem publicznoprawnym, powstającym - po stronie spadkobiercy - nie z mocy faktu samego spadkobrania, a na podstawie przepisów ustawy zabużańskiej a więc nie jest**

**prawem cywilnym, objętym dyspozycją art. 922 § 1 kodeksu cywilnego, i z tego względu nie wchodzi w skład spadku (podkr. wł.)” [op. cit.].**

Wszystko to pokazuje, że zagwarantowanie prawa do rekompensaty **jedynie właścicielowi mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej** było przemyślanym działaniem ustawodawcy, co jednocześnie oznacza, że wskazywanego przez Skarżących niedostatku treściowego art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej nie można traktować w kategoriach pominięcia ustawodawczego.

Reasumując, należy stwierdzić, że postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej - w zakresie, w jakim „wymaga od uprawnionego do rekompensaty właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nabycia tytułu własności tych nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r., przez co lekceważy prawa osób, które skutecznie nabyły po ww. dacie własność nieruchomości (tj. w okresie wojennym, zwłaszcza w następstwie dziedziczenia) oraz spełniły pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty” - z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, również 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 - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

Robert Trzaskowski  
Zastępca Prokuratora Generalnego