

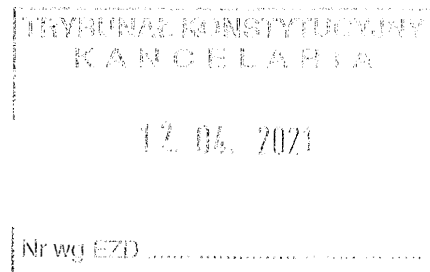
Warszawa, dnia 12 kwietnia 2021 r.

Andrzej Wąsowski  
adwokat

Trybunał Konstytucyjny  
Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

Skarżący:

J M



*reprezentowany przez pełnomocnika*  
adw. Andrzeja Wąsowskiego  
Kancelaria Adwokacka  
ul. Emilii Plater 10 lok. 20  
00-669 Warszawa

wpisanego za nr 2368 na listę adwokatów  
prowadzoną przez Okręgową Radę  
Adwokacką w Warszawie

orzeczenie, z którym Skarżący łączy  
naruszenie praw konstytucyjnych:  
wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z grudnia 2020 r., zapadły w sprawie  
pod sygn. akt , doręczony  
pełnomocnikowi Skarżącego wraz z  
uzasadnieniem dnia 14 stycznia 2021 r.

## SKARGA KONSTYTUCYJNA

I. W imieniu Skarżącego, od którego pełnomocnictwo załączam, działając na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. - dalej także jako „Konstytucja”) oraz na podstawie art. 33 ust. 2 w zw. z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393 - dalej: „ustawa o Trybunale Konstytucyjnym”), wnoszę o stwierdzenie, że:

(1)

art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, ze zm., tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 2097 - dalej „Ustawa”) oraz art. 1 ust 2 w zw. z art. 1 ust. 1 Ustawy w zakresie, w jakim uzależniają prawo do rekompensaty właściciela pozostawionych nieruchomości, mającego na byłych terenach Rzeczypospolitej Polskiej główne miejsce zamieszkania, od przesiedlenia się (repatriacji) w obecne granice Polski z przyczyn wskazanych w art. 1 Ustawy,

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 Rzeczypospolitej Polskiej,

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

- zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji);
- zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady poprawnej legislacji (dostatecznej określoności i stabilności unormowań dotyczących praw jednostki) w powiązaniu z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji);
- zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, jako składowej zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji);

(2)

**art. 2 pkt 1 Ustawy w zakresie, w jakim wymaga od uprawnionego do rekompensaty właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nabycia tytułu własności tych nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r., przez co lekceważy prawa osób, które skutecznie nabyły po ww. dacie własność nieruchomości (tj. w okresie wojennym, zwłaszcza w następstwie dziedziczenia) oraz spełniły pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty, 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 Rzeczypospolitej Polskiej,**

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

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

II. Na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Skarżący wnosi o orzeczenie od Skarbu Państwa na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym kosztów reprezentowania przez adwokata, niezależnie od wyników rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej (w tym także w przypadku jej nieuwzględnienia).

### III. Określenie podstaw skargi konstytucyjnej.

Zdaniem Skarżącego wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z                    grudnia 2020 r., orzeczony w sprawie pod sygn. akt                    , uwzględniający skargę kasacyjną Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W                    z                    czerwca 2019 r. (sygn. akt                    ), spowodował oddalenie skargi Skarżącego na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z                    marca 2019 r., utrzymującą w mocy decyzję Wojewody                    z                    stycznia 2019 r. odmawiającą Skarżącemu prawa do rekompensaty za nieruchomości położoną                    we W                    czym naruszył prawa i wolności konstytucyjne wynikające z powołanych wyżej przepisów Konstytucji.

1. Z wydaniem ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Skarżący łączy naruszenie praw Skarżącego wskazanych w pkt 3 poniżej, w związku z naruszeniem praw i zasad wskazanych w pkt I *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej.
2. Oddalenie przez Naczelną Sąd Administracyjny, wyrokiem z                    grudnia 2020 r. (sygn. akt                    ) skargi Skarżącego spowodowało uprawomocnienie się decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z                    marca 2019 r., utrzymującej w mocy decyzję Wojewody                    z                    stycznia 2019 r. odmawiającą Skarżącemu prawa do rekompensaty za nieruchomości położoną we W                    . Powyższe spowodowało, że Skarżącemu ostatecznie odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty w ww. zakresie, mimo spełnia wszystkich przesłanek prawa do rekompensaty, określonych literalną treścią przepisów art. 2 w zw. z art. 1 Ustawy. Powodem uznania przez Sąd Administracyjny prawidłowości kontrolowanych decyzji administracyjnych (odmawiających Skarżącemu potwierdzenia prawa do rekompensaty) było uznanie, że: (1) F                    Z                    (                    poprzednik prawny Skarżącego, któremu przysługiwało w dniu 1 września 1939 r. prawo własności nieruchomości przy                    we W                    ) mimo opuszczenia byłych terenów Polski w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. nie przesiedlił się (repatriował) na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polski, gdyż w wyniku aresztowania przez władze sowieckie w 1941 r. został przymusowo wywieziony do K                    gdzie zmarł na zsyłce w 1943 r., w wyniku czego nie spełnił jednej z przesłanek prawa do rekompensaty (przesłanki przesiedlenia/repatriacji), która - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - wynika z treści skarżonych przepisów; (2) spadkobiercy F                    Z                    , którzy stali się kolejnymi po nim wojennymi właścicielami ww. nieruchomości (w tym także poprzednicy prawni Skarżącego) nie mogli być traktowani jako właściciele pozostawionej nieruchomości (w rozumieniu art. 2 Ustawy), mimo że spełnili wszelkie wymogi prawa do rekompensaty, w tym przesiedlili się (repatriowali) na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polski, gdyż nie byli właścicielami tej nieruchomości w dniu 1 września 1939 r. Przyjęcie tej ostatniej przesłanki zamyka drogę do rekompensaty spadkobiercom osoby będącej właścicielem kresowej nieruchomości w dniu 1 września 1939 r., nawet gdy spadkobiercy ci, dziedzicząc taką nieruchomość w spadku, byli kolejnymi wojennymi jej właścicielami i spełnili wszystkie (inne) wymogi prawa do rekompensaty.

3. Powyżej opisany stan rzeczy (w tym wyrok NSA ) prowadzi do:

*[w zakresie obejmującym zarzut niezgodności art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 Ustawy oraz art. 1 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 Ustawy z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji]*

naruszenia prawa majątkowego Skarżącego do rekompensaty z tytułu pozostawienia poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości przy we W poprzez odmowę potwierdzenia tego prawa i jego realizacji na rzecz Skarżącego, w wyniku uznania, że poprzednik prawny Skarżącego (jego dziadek F Z), 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 K 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 min. poniższe argumenty:

- stosownie do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zawartego w pkt 4.3.3.1 uzasadnienia wyroku SK 11/12, 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 [pow. rozwinięto w pkt 10 - 14 i 18 uzasadnienia];
- 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 prowadziłoby do niezrozumiałego zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli polskich w zależności od faktów i zjawisk, na które nie mieli żadnego wpływu [pow. rozwinięto w pkt 3 uzasadnienia];
- pierwsze powojenne regulacje uwzględniające prawa kresowian (tj. dekret z dnia 6.12.1946 r. o przekazywaniu przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi 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) [pow. rozwinięto w pkt 4 uzasadnienia];
- 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, w której wprost wskazano na brak wymogu przesiedlenia/repatriacji w konstrukcji uprawnień zabużańskich) [pow. rozwinięto w pkt 5 - 8 uzasadnienia];

- zawarty 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), 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 zamieszkanu w nim (wyrok Trybunału Konstytucyjnego SK 11/12 i omówione w nim wyroki Trybunału Konstytucyjnego P 8/11 oraz Trybunału Sprawiedliwości C 499/06) [pow. rozwinięto w pkt 9 uzasadnienia];
- 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 [pow. rozwinięto w pkt 11 uzasadnienia];
- 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 [pow. rozwinięto w pkt 12 uzasadnienia];

a ponadto **wskazane w pkt 1) powyżej naruszenie prawa majątkowego Skarżącego (tj. prawa do rekompensaty za nieruchomość we W )** 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 okoliczności 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 [pow. rozwinięto w pkt 3, 9 i 11 uzasadnienia];

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 nieruchomość pozostawioną w miejscowości K , na niekorzystną, skutkującą odmową potwierdzenia prawa za nieruchomość we W ) 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 [pow. rozwinięto w pkt 15 - 23 uzasadnienia];

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 Ziemi 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 [pow. rozwinięto w pkt 24 uzasadnienia];

*[w zakresie obejmującym zarzut niezgodności art. 2 pkt 1 Ustawy z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji]*

**naruszenia prawa majątkowego Skarżącego do rekompensaty z tytułu pozostawienia poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości we W poprzez odmowę potwierdzenia tego prawa i jego realizacji na rzecz Skarżącego, w wyniku uznania, że spadkobiercy zm. w 1943 r. F Z (których Skarżący jest następcem 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 [pow. rozwinięto w pkt 25 - 28 uzasadnienia];

**a ponadto wskazane w pkt 5) powyżej naruszenie prawa majątkowego Skarżącego (tj. prawa do rekompensaty za nieruchomość we W ) 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 [pow. rozwinięto w pkt 25 - 28 uzasadnienia];

7) zasady równości wobec prawa, obejmującej zakaz arbitralnego różnicowania w obrębie praw i wolności konstytucyjnie chronionych, gdyż zaskarżony przepis wprowadza wyraźne różnicowanie **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) [pow. rozwinięto w pkt 29 uzasadnienia];

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 [pow. rozwinięto w pkt 30 uzasadnienia];

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 [pow. rozwinięto w pkt 31 uzasadnienia].

IV. Skarżący wskazuje, iż od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje żaden zwyczajny środek odwoławczy. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2020 r. (sygn. akt ) jest prawomocny i nie podlega dalszemu zaskarżeniu (art. 168 § 1 w zw. z art. 173 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej: „p.p.s.a.”).

V. Orzeczenie kończące postępowanie w sprawie będącej podstawą skargi konstytucyjnej, zostało doręczone pełnomocnikowi Skarżącego w dniu 14 stycznia 2021 r., na dowód czego w załączeniu składam odpis pisma przewodniego Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2021 r., zaopatrzone w informację o wpływie pisma do kancelarii niżej podpisanego pełnomocnika Skarżącego w dniu 14 stycznia 2021 r. oraz kopię koperty zawierającej ww. wyrok z uzasadnieniem (ze odciskiem pieczęci nadawczej), wskazującą, że przesyłka ta została nadana 13 stycznia 2021 r.

VI. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2020 r. (sygn. ) jest orzeczeniem merytorycznym, posiadającym znamiona prawomocności materialnej oraz powagi rzeczy osądzonej. Z tych względów wywołuje on trwały skutek prawny, rozstrzygając o prawach i obowiązkach Skarżącego. Konsekwencją ww. orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego było utrwalenie odmowy potwierdzenia na rzecz Skarżącego prawa do rekompensaty za nieruchomości we W Powyższe orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zostało zaskarżone żadnym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia.

VII. Stosownie do treści art. 79 ust. 1 Konstytucji ocena konstytucyjności przepisów Ustawy zaskarżonych w pkt I *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej jest niezbędna dla ochrony przysługującego Skarżącemu prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawioną we W „Przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: – po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; – po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; – po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 15/00).

Przenosząc powyższe uwagi na stan faktyczny sprawy należy wskazać, że:

- przepisy art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 Ustawy oraz art. 1 ust 2 w zw. z art. 1 ust. 1 Ustawy zawierają wymóg prawa do rekompensaty w postaci obowiązku opuszczenia przez właściciela pozostawionych nieruchomości byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 Ustawy, lub braku możliwości powrotu na te tereny z tych samych przyczyn, z którym to obowiązkiem wiąże się - niespełniony w sprawie rekompensacyjnej Skarżącego - wymóg przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości na obecne tereny Polski;
- przepis art. 2 pkt 1 Ustawy w swej literalnej treści zawiera wymóg posiadania tytułu własności do nieruchomości („prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi



nieruchomości pozostawionych"), z którym to wymogiem wiąże się - niespełniona w sprawie rekompensacyjnej Skarżącego - konieczność nabycia tytułu własności pozostawionych nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r. (analogicznie do wymogu posiadania w tym dniu obywatelstwa polskiego) poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej;

- w przypadku Skarżącego wymóg przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości na obecne tereny Polski został wywiedziony z treści art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 Ustawy oraz art. 1 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 Ustawy czego dowód stanowią orzeczenia administracyjne i sądownoadministracyjne (omówione w pkt III *petitum* niniejszej skargi), a w szczególności wyrok NSA w sprawie Skarżącego ( ), którego zasadnicza część uzasadnienia jest poświęcona przedmiotowemu zagadnieniu;
- w przypadku Skarżącego wymóg nabycia tytułu własności pozostawionych nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r. został wywiedziony z treści art. 2 pkt 1 Ustawy czego dowód stanowią orzeczenia administracyjne i sądownoadministracyjne (omówione w pkt III *petitum* niniejszej skargi), a w szczególności wyrok NSA w sprawie Skarżącego ( ), w którym wskazano, że „kwestia posiadania tego tytułu w momencie wybuchu drugiej wojny światowej (...) 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" (s. 21 uzasadnienia ww. wyroku);
- przepis art. 2 Ustawy (a przez to i art. 1 Ustawy, jako przepis z odesłania zawartego w art. 2 Ustawy) zawiera przesłanki materialnoprawne prawa do rekompensaty dotyczące osoby właściciela pozostawionych nieruchomości, co jasno wynika z jego treści, a także z art. 7 ust. 1 Ustawy, który wyszczególnia art. 2 Ustawy wśród przepisów zawierających wymogi prawa do rekompensaty.

Z powyższego jasno wynika, że zaskarżone niniejszą skargą konstytucyjną przepisy zawierają treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych, a mianowicie kształtują zakres podmiotowy prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, które to prawo zostało uznane za podlegające ochronie konstytucyjnej artykułu 64 ust. 1 i 2 Konstytucji („inne prawo majątkowe" - tak Trybunał Konstytucyjny min. w wyroku SK 11/12 i wyroku K 2/04), przy czym przepisy te dotyczą kryteriów zastosowanych bezpośrednio wobec Skarżącego w jego sprawie. Ponadto, nie istnieje żaden konkurencyjny wobec niniejszej skargi konstytucyjnej alternatywny instrument prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej Skarżącego, gdyż wydane wobec Skarżącego decyzje administracyjne odmawiające mu rekompensaty są ostateczne, zaś ich kontrola sądownoadministracyjna (w zwykłym trybie) została zakończona. Wreszcie należy wskazać, że ewentualna eliminacja zaskarżonych przepisów z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia Skarżącemu ochrony jego prawa do rekompensaty, gdyż otworzy mu drogę do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego zakończonego wyrokiem w sprawie , a tym samym doprowadzi do uchylenia odmownych decyzji administracyjnych w przedmiocie prawa do rekompensaty za nieruchomość

we W (w trybie nadzwyczajnego środka, a mianowicie wniosku o wznowienie sprawy sądownoadministracyjnej z mocy art. 272 § 1 p.p.s.a.). Powyższe powoduje, że zachodzi związek pomiędzy zaskarżonymi regulacjami a ochroną konstytucyjnych praw i wolności, co stanowi przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności.

## UZASADNIENIE

### I. Stan faktyczny leżący u podstaw wniesienia Skargi Konstytucyjnej

1. Skarżący wnioskiem z grudnia 2008 r. wystąpił o przyznanie mu prawa do rekompensaty za dwie nieruchomości pozostawione przez F Z (dziadka Skarżącego, a zarazem jego poprzednika prawnego) poza obecnymi granicami Polski: (1) pierwszą położoną we W (zakład drukarski z budynkiem mieszkalnym) oraz (2) drugą - nieruchomość ziemską K o ogólnym obszarze ha. Decyzją Wojewody z września 2013 r. w pkt I przyznano Skarżącemu rekompensatę za nieruchomość ziemską K, uznając, że zostały spełnione przesłanki ustawowe do jej otrzymania, a w pkt II odmówiono Skarżącemu prawa do rekompensaty za nieruchomość we W wyłącznie z powodu nacjonalizacji tej nieruchomości w dniu grudnia 1942 r. przez władze sowieckie, uznając, że z tej przyczyny F Z, opuszczając przymusowo W (aresztowany przez sowieckie władze okupacyjne i wywieziony do Kazachstanu gdzie zmarł) nie był już właścicielem przedmiotowej nieruchomości. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II ww. decyzji stało się ostateczne. Następnie Skarżący złożył wniosek o stwierdzenie nieważności pkt II decyzji z września 2013 r. i wniosek ten spotkał się z odmową jego uwzględnienia (orzeczenie tej treści zawierała decyzja Ministra Skarbu Państwa z lipca 2014 r., utrzymująca w mocy decyzję Ministra Skarbu Państwa z czerwca 2014 r.), zaś wydane w sprawie nieważnościowej decyzje zostały poddane kontroli sądowoadministracyjnej. W wyniku tej kontroli doszło do uchylecia decyzji odmawiających stwierdzenia nieważności pkt II decyzji Wojewody z września 2013 r., zaś na skutek zaleceń sądu (po wyroku WSA w W z lutego 2018 r., sygn. akt ) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z lipca 2018 r. stwierdził nieważność pkt II decyzji Wojewody z września 2013 r. z powodu, że zastosowana w niej wykładnia przepisu art. 2 Ustawy, sprowadzająca się do odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty z uwagi na sowiecką nacjonalizację nieruchomości, stała w oczywistej sprzeczności z porządkiem prawnym RP (w wytycznych Sądu znalazło się min. stwierdzenie, że za słuszny należy przyjąć pogląd skarżących, że F Z w wyniku przeprowadzonej nacjonalizacji nie został pozbawiony tytułu prawnego do przedmiotowej nieruchomości, bowiem sowiecka nacjonalizacja nieruchomości przeprowadzona w roku 1940 stała w oczywistej sprzeczności z porządkiem prawnym RP i stanowiła z tego punktu widzenia bezskuteczny akt nacjonalizacyjny). Po ponownym rozpoznaniu wniosku o rekompensatę za nieruchomości we W organy orzekały w takim samym stanie faktycznym i prawnym jak w dacie orzekania o rekompensacie za majątek ziemski lecz dokonały odmiennej oceny spełnienia przez F Z przesłanek rekompensacyjnych. Decyzją Wojewody z stycznia 2019 r. odmówiono Skarżącemu prawa do rekompensaty za nieruchomości we W zaś decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z marca 2019 r. utrzymano w mocy powyższe negatywne dla Skarżącego rozstrzygnięcie. Podstawą wydania owych decyzji było uznanie, że (1) wymogiem prawa do rekompensaty jest przesiedlenie się właściciela pozostawionych nieruchomości na tereny Polski w jej obecnych granicach, a ponadto, że (2) za właściciela pozostawionych nieruchomości można uważać jedynie osobę, która uzyskała tytuł własności takich nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r., zaś jej następcy prawni mogą być postrzegani jako osoby, o których mowa w art. 3 ust. 2 Ustawy. Z tego powodu - mimo zalegania w aktach sprawy dowodów dotyczących repatriacji do Polski części spadkobierców F Z a mianowicie wdowy po nim tj. Z Z oraz jej wnuczek Z B i I Z G, jak również przesiedlenia się w obecne granice Polski pozostałych spadkobierców F Z - doszło do odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty. Sądowa kontrola ww. rozstrzygnięć została

dokonana wyrokiem WSA w W z czerwca 2019 r. (sygn. akt ), który na skutek skargi Skarżącego uchylił przedmiotowe decyzje odmawiające prawa do rekompensaty za nieruchomości we W lecz ostatecznie - w wyniku rozpoznania przez NSA skargi kasacyjnej od ww. wyroku - owe decyzje zostały się w obrocie prawnym, gdyż NSA wyrokiem z grudnia 2020 r. (sygn. akt ) uchylił powyższy wyrok WSA w W i oddalił skargę Skarżącego.

## **II. Argumenty przemawiające za celowością dokonania przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznej oceny postawionych w niniejszej skardze zarzutów z uwagi na istnienie powszechnej praktyki stosowania skarżonych przepisów, pozostającej w sprzeczności z Konstytucją.**

2. Rozstrzygnięcia wydane w sprawie Skarżącego o rekompensatę za nieruchomości we W dowodzą radykalnej zmiany linii orzeczniczej (tak organów jak i Sądów administracyjnych) w podejściu do dwóch podstawowych kwestii dla ustalenia przesłanek prawa do rekompensaty, a mianowicie:

- 1) problemu przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości do Polski w jej współczesnych granicach;
- 2) daty nabycia tytułu własności nieruchomości dla oceny uzyskania statusu właściciela nieruchomości pozostawionych na byłych terenach Polski.

Ewolucja poglądów dotycząca ww. zagadnień doprowadziła do stanu, w którym w obrocie prawnym pozostają całkowicie sprzeczne orzeczenia odnoszące się do różnych nieruchomości pozostawionych na byłych terenach Polski przez F Z a mianowicie decyzja, która potwierdza prawo do rekompensaty za nieruchomości ziemską K (gdyż F Z opuścił Kresy w związku z wojną, a ponadto był obywatelem polskim) oraz orzeczenia odmawiające potwierdzenia tego prawa za nieruchomości we W (gdyż F Z nie przesiedlił się [repatriował] do Polski albowiem zmarł w czasie zsyłki do Kazachstanu, zaś jego spadkobiercy - mimo przesiedlenia/repatriacji - nie mogą być uważani za właścicieli pozostawionego mienia).

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji zarzuty skargi konstytucyjnej winny koncentrować się na sferze dotyczącej stanowienia prawa, a więc na płaszczyźnie zgodności z Konstytucją kwestionowanej normy prawnej, nie zaś na przypadkach błędnego stosowania prawidłowej normy. O niezgodności z Konstytucją normy prawnej można mówić jedynie w sytuacji, gdy skarżonemu przepisowi w powszechnej praktyce jego stosowania (a nie w jednostkowej sprawie) nadano taką treść i sposób interpretacji, które pozostają w sprzeczności z wartościami rangi Konstytucyjnej. Skarga konstytucyjna winna zatem dostarczyć realnych „argumentów świadczących o tym, że to właśnie w sferze norm prawnych dekodowanych z zaskarżonych przepisów, a nie jedynie w jednostkowym akcie ich zastosowania tkwiła przyczyna zarzucanego naruszenia praw i wolności skarżącej” (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu Ts 305/08). Zarzuty niniejszej skargi nie sprowadzają się do polemiki z jednostkowym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanym w sprawie [nazwa sprawy] lecz kwestionują przepisy Ustawy w znaczeniu, jakie w sposób powszechny nadaje im aktualne orzecznictwo Sądowoadministracyjne oraz organów administracji.

Początkowe orzecznictwo NSA wskazywało jednoznacznie, że Ustawa kreuje przesłanki prawa do rekompensaty wynikające jedynie z jej literalnej/gramatycznej treści (akcentując konieczność wykładni językowej - tak NSA w wyrokach I OSK 1087/07, I OSK 515/09, I OSK 30/12), a takowa nie uprawnia do odkodowania w treści Ustawy obowiązku

przemieszczenia się właściciela pozostawionego mienia w obecne granice Polski, a jedynie wymóg opuszczenia Kresów w związku z wojną (tak NSA w wyroku I OSK 182/09 oraz WSA w Warszawie w wyrokach I SA/Wa 1136/08 i I SA/Wa 1512/08 oraz NSA w wyroku I OSK 1528/13). Na bazie tego stanowiska organy administracji w całej Polsce wydały tysiące pozytywnych dla zabużan (ich następców prawnych) decyzji, nie badając kwestii przesiedlenia (repatriacji), a wręcz orzekając pozytywnie mimo poczynionych ustaleń na temat braku przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości do Polski w jej obecnych granicach. Wśród tych rozstrzygnięć był pkt I decyzji Wojewody z września 2013 r. wydanej wobec Skarżącego. W 2014 r. doszło do zmiany powyższego stanowiska. Wówczas NSA wydał wyrok w sprawie pod sygn. akt **I OSK 2763/13**, w którym w oparciu o wykładnię celowościowo-historyczną uznał, że z istoty rozwiązań zabużańskich wynika - w stosunku do zabużan mających główne miejsce zamieszkania na Kresach - nie tylko obowiązek opuszczenia byłych terenów Polski w związku z wojną, ale także obowiązek przesiedlenia się właściciela pozostawionego mienia na obecne tereny Polski. Takie samo stanowisko zajął następnie NSA w wyrokach **I OSK 2488/16**, **I OSK 462/17**, **I OSK 3343/19**, **I OSK 1918/19**, czy przykładowo WSA w Warszawie w wyroku w sprawie I SA/Wa 2144/20.

Analogiczna sytuacja dotyczy ewolucji poglądów na temat daty, w której winno nastąpić nabycie własności pozostawionego mienia dla uzyskania statusu właściciela nieruchomości pozostawionych na byłych terenach Polski. Początkowo orzecznictwo dopuszczało możliwość nabycia własności pozostawionych nieruchomości po dniu 1 września 1939 r., uznając obrót prawny (zwłaszcza w drodze dziedziczenia) za doniosły w rozumieniu Ustawy dla uzyskania statusu osoby, która pozostawiła nieruchomości tj. właściciela, do którego odnoszą się pierwotne przesłanki prawa do rekompensaty (art. 2 i art. 3 ust. 1 Ustawy). Stanowisko takie zostało zawarte w wyrokach WSA w Warszawie: I SA/Wa 917/10 („mąż skarżącej był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim, zamieszkiwał w tym dniu na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuścił je z przyczyn, o których mowa w art. 1 ustawy oraz posiadał obywatelstwo polskie. W tym stanie faktycznym brak było podstaw prawnych do odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty. Fakt, że mąż skarżącej stał się współwłaścicielem przedmiotowej nieruchomości w dniu [...] marca 1943 r., po tragicznej śmierci rodziców, nie posiada w niniejszej sprawie doniosłości prawnej wobec faktu, że podstawą dochodzenia przedmiotowych roszczeń stanowił art. 2, a nie art. 3 ustawy”), I SA/Wa 2477/10 (w sprawie, w której E.B nabyła własność po śmierci swej matki w 1944 r., co zdaniem sądu powodowało, że E. B. „może (...) uzyskać potwierdzenie prawa do rekompensaty (...) nie jako spadkobierca osoby, która opuściła byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co nie miało oczywiście miejsca, ale jako osoba wymieniona w art. 2 ustawy. Skarżąca realizuje zatem w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym prawa bezpośrednio jej przysługujące, a w konsekwencji żądanie (...) nie powinno podlegać rozpatrzeniu w oparciu o art. 3 ust. 2 ustawy”), I SA/Wa 442/12 („Okoliczność, że L. O. został powołany do wojska w dniu [...] sierpnia 1939 r. (następnie internowany w 1940 r., wcielony do Polskich Sił Zbrojnych na terenie Związku Sowieckiego począwszy od dnia 3 września 1941 r. (...) zaś majątek ziemski nabył w drodze spadkobrania (...) dopiero w 1942 r., pozostaje bez wpływu na istnienie jego uprawnienia, w oparciu o treść art. 2 ustawy z 8 lipca 2005 r.”), a także w orzeczeniach NSA I OSK 2041/11, I OSK 662/11 („M. D. w wyniku spadkobrania z datą otwarcia spadku, tj. z dniem [...] marca 1943 r. stał się współwłaścicielem nieruchomości (...). Od tej daty jako współwłaścicielowi przysługiwały mu wszelkie prawa majątkowe do nieruchomości. (...) Prawo M. D. do uzyskania rekompensaty uzależnione było więc jedynie od spełnienia dalszych warunków określonych w art. 2 ...”) oraz I OSK 1984/12 (w sprawie, w której właściciel mienia nabył jego własność po dniu 1 września 1939 r., a zarazem po puszczeniu Kresów na skutek działań wojennych) i I OSK 1541/15. Stanowisko o braku konieczności udowodnienia własności pozostawionych nieruchomości w dniu 1

września 1939 r. wyraził NSA w wyrokach I OSK 1367/15, I OSK 1647/14, I OSK 1237/14, przy czym wyroki te nie odnoszą się do kwestii przeniesienia tytułu własności do pozostawionych nieruchomości po dniu 1 września 1939 r. Omówione powyżej orzecznictwo zostało zakwestionowane wyrokami NSA w sprawach **I OSK 1038/16, I OSK 1794/18, I OSK 3694/18 i I OSK 2380/20**, w których wskazano, że „[n]owska (...) linia orzecznicza przewiduje, że uprawnionym do rekompensaty za mienie pozostawione jest właściciel nieruchomości zabużańskiej z momentu wybuchu II wojny światowej i jego spadkobiercy (por. (...) uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2013 r., sygn. I OPS 11/13). W uzasadnieniu powyższej uchwały Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż prawo do rekompensaty winno zatem wiązać się z faktem pozostawienia przez obywatela polskiego swojego majątku nieruchomego, stanowiącego w momencie wybuchu II wojny światowej jego własność, a który to majątek, w związku z wojną, obywatel polski zmuszony był opuścić” (tak NSA w wyroku I OSK 2380/20). Identyczne stanowisko zajął NSA w sprawie Skarżącego, co doprowadziło do sytuacji, w której za właściciele pozostawionego mienia nie mogli zostać uznani bezpośredni następcy prawni F Z mimo że osoby te nabyły po nim spadek, mieszkały przed wojną na Kresach oraz przesiedliły się (repatriowały) do Polski w jej powojennych granicach na podstawie umów międzynarodowych.

W świetle powyższego, należy uznać, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie nie stanowi jednostkowego orzeczenia lecz mieści się w aktualnej linii orzeczniczej NSA, która konsekwentnie wyeliminowała wcześniejsze poglądy tego Sądu na obydwie zarysowane powyżej kwestie. Orzeczenie to nie odbiega od utrwalonej metody wykładni skarżonych przepisów, co powoduje, że niniejszej skardze winien zostać nadany dalszy bieg, celem dokonania merytorycznej oceny postawionych zarzutów.

### III. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 Ustawy oraz art. 1 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 Ustawy prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, w tym w związku z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa

3. Stanowisko optujące za wymogiem przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości na obecne tereny Polski bazuje na błędnym ustaleniu *ratio legis* prawa do rekompensaty w kontekście jego historycznych źródeł, a ponadto lekceważy konieczność racjonalnego i sprawiedliwego traktowania zabużan (na co zwracano uwagę nie tylko w uchwale SN o sygn. akt III CZP 84/90, ale także w pomijanych w dotychczasowych analizach orzeczeniach SN: tj. uchwale III CZP 29/91 i wyroku II CR 369/89).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 11/12, referując stanowisko zawarte w swych wyrokach K 33/02 i K 2/04, uznał, iż „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” (p. 2.6.1. uzasadnienia). Umowy międzynarodowe (tzw. układy republikańskie i umowa z dnia 6 lipca 1945 r.) stworzyły szczególnego rodzaju zobowiązanie Państwa do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski po II wojnie światowej. To że owe zobowiązanie do uregulowania problemu mienia zabużańskiego nie może być traktowane

jako proste przeniesienie warunków określonych w układach republikańskich nie powinno budzić wątpliwości. Przykładowo, 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, zaś obecna Ustawa przewiduje rekompensaty jedynie dla właścicieli pozostawionych nieruchomości i ich spadkobierców. Co ważne, umowy republikańskie nie ustanowiły jednak bezpośredniej podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez zabużan, pozostawiając ustawodawcy swobodę co do sposobu, w jaki zostanie ukształtowany mechanizm kompensacyjny. **Obowiązki państwa w tym zakresie, przyjmowane sukcesywnie w kolejnych regulacjach prawnych, stanowiły przedmiot autonomicznych decyzji ustawodawcy, który nie może pozostawać bez znaczenia dla oceny rozwiązań zawartych w obecnej Ustawie.** To powoduje, że osobami uprawnionymi (mającymi owe „uzasadnione oczekiwania”) powinni być wszyscy ci 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. Jakikolwiek zawężenie podmiotowe w tym zakresie koliduje z zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji), a także godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji). Takie zawężenie narusza ponadto zasadę równości wobec prawa, obejmującą zakaz arbitralnego różnicowania w obrębie praw i wolności konstytucyjnie chronionych (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), gdyż wprowadza wyraźne zróżnicowanie jeśli chodzi o prawo do rekompensaty właścicieli pozostawionego mienia spowodowane działaniem czynnika losowego, który przeważnie determinował możliwość przemieszczenia się w trakcie wojny lub po wojnie w obecne granice Polski.

4. **Pierwsze powojenne akty wyraźnie przewidywały uprawnienia zabużańskie nie tylko dla 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/przesiedleńcami).** Na rozróżnienie to wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 września 1989 r. (II CR 369/89): „przy nabywaniu (...) od Państwa gruntów rolnych względnie mienia nierolniczego (...) stawiano wymóg zamieszkiwania tych osób przed 1.9.1939 r. na terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach przedwojennych, nie wchodzących w skład obecnego Państwa oraz wymóg pozostawienia mienia na tych terenach. Odpowiednie normy w tym zakresie były zawarte w art. 7 ust. 1 i art. 9 ust. 1 dekretu z dnia 6.12.1946 r. o przekazywaniu przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi 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 i 3 dekretu z dnia 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez państwo mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 49, poz. 326). W przepisach tych wymieniono oddzielnie osoby repatriowane na podstawie umów ewakuacyjnych i oddzielnie inne osoby, które pozostawiły majątek nieruchomy na ziemiach wschodnich, pod warunkiem, że zamieszkiwały tam przed 1.9.1939 r. (...) Należy rozważyć, czy w (...) późniejszych aktach prawnych ustawodawca celowo pominął jako nie uprawnione do ekwiwalentu za pozostawione mienie te osoby, które opuściły tereny włączone do ZSRR przed zawarciem układu z dnia 9.9.1944 r. o ewakuacji względnie które opuściły te tereny w związku z wydarzeniami wojennymi i wobec tego ich mienie nie zostało urzędowo opisane i nie umieszczono tych osób na odpowiednich listach ewakuacyjnych. Istnieją podstawy do wyciągnięcia wniosku, że takiego zamiaru ustawodawca nie miał. Określenie w sposób jednolity osób uprawnionych do ekwiwalentu za pozostawione za granicami kraju mienie

może wynikać z faktu, że wszystkie omawiane osoby mieszczą się w pojęciu uprawnionych do ekwiwalentu w rozumieniu umów międzynarodowych, gdyż odpowiadają one zasadniczym warunkom przewidzianym w tych umowach, a mianowicie **były obywatelami polskimi w chwili rozpoczęcia wojny w 1939 r., przebywały wtedy na terenach Rzeczypospolitej Polskiej, które nie weszły w skład obecnego Państwa i pozostawiły mienie na tych terenach. Pozostałe postanowienia zawarte w układach międzynarodowych dotyczące omawianej kwestii mają charakter drugorzędny lub porządkowy.**" To ostatnie stwierdzenie, odnoszące się do kwestii przemieszczenia się właścicieli pozostawionych nieruchomości na obecne tereny Polski, znajduje pełne potwierdzenie w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego zawartym w wyroku K 2/04, z którego wynika, że istotą przesiedlenia/repatriacji na podstawie umów międzynarodowych (tzw. republikańskich i umowy z 6 lipca 1945 r.) było nie tyle przemieszczenie się grup ludności (jako czynność doniosła sama w sobie), co wyrażenie woli dalszego posiadania obywatelstwa polskiego (szczegółowo na ten temat w pkt 9 uzasadnienia). Wobec powyższego należy stwierdzić, że przesłanka przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości stanowi ograniczenie prawa byłych właścicieli nieruchomości zabużańskich do rekompensaty za utracone mienie – zarówno w ujęciu samej Ustawy, jak i na tle regulacji obowiązujących w latach 1946 - 1958.

Choć realizacja (przez nie-repatriantów) praw zawartych w przywołanych powyżej przepisach z 1946 r. i 1952 r. była możliwa wyłącznie na terenie Polski, to analizowane regulacje nie wymagały aby uprawnieni byli przesiedleńcami z Kresów, czy też repatriantami. Dekret z dnia 6.12.1946 r. o przekazywaniu przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska stawiał jedynie wymóg stałego zamieszkania uprawnionego na Ziemiach Odzyskanych w dacie zarachowania pozostawionego mienia na poczet ceny (art. 9 ust. 3) oraz ustanawiał zakaz zbywania nieruchomości przed upływem jednego roku od dnia jej nabycia oraz przed dniem 28.12.1948 r. (chyba że za zezwoleniem stosownej władzy - art. 34). Wspomniany dekret nie nakładał obowiązku zamieszkania w jakimkolwiek określonym miejscu po nabyciu nieruchomości. Z kolei, dekret z dnia 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez państwo mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe nie uzależniał możliwości realizacji uprawnień zabużańskich od zamieszkania w Polsce, ani nie ustanawiał zakazu zbywania takich nieruchomości. W tej sytuacji, przywołane w przepisach dekretu z 6 grudnia 1946 r. i dekretu z 10 grudnia 1952 r. uprawnienia nie były zależne od repatriacji, czy przesiedlenia w obecne granice Polski, a nawet szerzej - od zamieszkania na terenie Polski. Jedynie dekret z 1946 r. przewidywał obowiązek zamieszkania na Ziemiach Odzyskanych w dacie nabycia nieruchomości (zarachowania pozostawionego mienia na poczet ceny), choć przepis ten należy odczytywać wyłącznie jako uregulowanie mające na celu ochronę akcji osiedleńczej na tzw. Ziemiach Odzyskanych (czego dowodem jest brak analogicznego przepisu w dekrecie z 1952 r., mającym znaczenie ogólnopolskie).

5. Brak powiązania „istotnych postanowień” umów międzynarodowych stanowiących przyczynę uprawnień zabużańskich z wymogiem przesiedlenia się w obecne granice Polski został dostrzeżony w orzecznictwie wypracowanym na gruncie przepisów poprzedzających Ustawę. Poza przywołanym powyżej wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1989 r. (II CR 369/89) analizowana kwestia była także przedmiotem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1991 r. (III CZP 29/91, LEX nr 123020) o następującej treści: „spadkobiercom osób, które przed 1 września 1939 r. zamieszkiwały na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego, opuściły je przed rozpoczęciem ewakuacji, pozostawiając tam mienie nieruchome, którym nie rozporządziły z przyczyn od siebie niezależnych i do Polski nie powróciły, przysługują uprawnienia z art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczania nieruchomości (...).” Uchwała ta zapadła w

sprawie, w której „[o]jciec powoda był właścicielem zabudowanej nieruchomości położonej w B. W grudniu 1939 r. został wywieziony na Sybir, następnie wstąpił do Armii gen. Andersa i wyjechał do Anglii, stamtąd zaś do Argentyny, gdzie zmarł w 1971 r.” W uzasadnieniu uchwały **III CZP 29/91** wskazano: „, [w] dotychczasowej judykaturze Sądu Najwyższego (...) - przyjęto, że art. 88 ust. 1 cytowanej ustawy normuje uprawnienia osób ewakuowanych w wykonaniu układów republikańskich podpisanych przez PKWN w dniu 9 IX 1944 r. z Rządem Ukraińskiej SRR i Białoruskiej SRR i w dniu 22 IX 1944 r. z Rządem Litewskiej SRR oraz umowy z dnia 25 marca 1957 r. **Na równi z osobami, które powróciły do kraju na podstawie wymienionych umów powinny być traktowane osoby, które nie mogły z prawa do repatriacji skorzystać.** Chodzi o osoby, które zamieszkiwały przed 1 IX 1939 r. na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego, pozostawiły tam mienie nieruchomości i opuściły ZSRR przed rozpoczęciem ewakuacji między innymi w związku z wydarzeniami wojennymi, wskutek czego ich mienie nie zostało urzędowo opisane, a one nie zostały umieszczone na listach ewakuacyjnych (uchwała Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90/OSNCP 1990 poz. 129). Inaczej mówiąc **prawo do omawianego ekwiwalentu przysługuje osobom, które były obywatelami polskimi w chwili rozpoczęcia wojny w 1939 r., przebywały na terenach RP, które nie weszły w skład obecnego Państwa i pozostawiły swoje mienie na tych terenach. Pozostałe postanowienia zawarte w wymienionych układach międzynarodowych mają charakter drugorzędny lub porządkowy. Należy bowiem mieć na uwadze, że prawo do ekwiwalentu wiąże się przede wszystkim z pozostawionym majątkiem nieruchomości.**”

6. Niezależnie od kwestii przyznania przez powojenne przepisy praw zabużańskich osobom, które nie były objęte umowami międzynarodowymi (nie przesiedliły się na obecne tereny Polski) orzecznictwo zwróciło także uwagę na brak zawarcia w treści umowy z dnia 6 lipca 1945 r. wymogu przesiedlenia się osób uprawnionych na obecne tereny Polski. Otóż w wyroku z dnia 7 czerwca 2004 r. sygn. I SA 2441/02 (wydanym wprawdzie na tle regulacji art.212 u.g.n.) WSA w Warszawie (w składzie obsadzonym przez sędziów NSA) wyraził pogląd, że "w stosunku do osoby, która została poddana procedurze repatriacyjnej, również należy zastosować zasady przyznawania ekwiwalentu za majątek nieruchomy pozostawiony przez obywateli polskich na terenach nie wchodzących obecnie w skład obecnego obszaru Państwa, zaś fakt, że zgon właścicielki mienia nastąpił poza obecnymi granicami Polski nie ma znaczenia prawnego". Przywołany wyrok dotyczył „M. C. [która - wtrącenie AW] po wojnie nie zamieszkała na terenie Polski, bowiem zmarła w drodze do kraju." W wyroku tym wskazano, że przywołana umowa międzynarodowa nie zawierała „uregulowań dotyczących mienia osób ewakuowanych. Postanowienia dotyczące omawianej kwestii znalazły się jednakże w protokole sporządzonym przy podpisywaniu umowy. Stosownie do postanowień zawartych w tym protokole: umowa "nie zmienia postanowień przewidzianych w umowach zawartych dnia 9 i 22 września 1944 r...." (pkt 1 protokołu), - osobom wyjeżdżającym do Polski przysługiwało prawo zabrania z sobą jedynie mienia ruchomego określonej wagi i przeznaczenia oraz gotówki w kwocie do 1000 zł (pkt 6-8 protokołu). Zgodnie więc z powyższą umową ewakuacyjną (...) należy przyjąć, że w stosunku do wymienionej, skoro została poddana procedurze repatriacyjnej, również należy zastosować zasady przyznawania ekwiwalentu za majątek nieruchomy pozostawiony przez obywateli polskich na terenach nie wchodzących obecnie w skład obecnego obszaru Państwa, przewidziane w art. 3 pkt 6 każdego z układów „republikańskich". W powyższym wyroku wyeksponowano zasadę, że uprawnienia zabużańskie, opisane umową z dnia 6 lipca 1945 r., wynikały już z samego faktu rozpoczęcia procedury ewakuacyjnej, a nie jej zakończenia, sfinalizowanego przesiedleniem lub choćby tylko przemieszczeniem. Przytoczone stanowisko NSA uznał za aktualne także na gruncie Ustawy (wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., I OSK 1013/18).



7. Omówione powyżej rozróżnienie repatriantów/przesiedleńców (tj. osób, które przybyły do Polski na podstawie umowy międzynarodowych) od pozostałych uprawnionych nie zostało dostrzeżone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 2/04. Wyrok ten, mimo że omawia poszczególne orzeczenia Sądu Najwyższego, zapadłe w sprawach zabużańskich, to pomija istnienie wyroku Sądu Najwyższego w sprawie II CR 369/89 oraz uchwały III CZP 29/91. Całość argumentacji wyroku K 2/04 jest zbudowana wyłącznie w oparciu o analizę sytuacji repatriantów/przesiedleńców. Wyrok Trybunału w sprawie SK 11/12 jest znacznie bardziej ostrożny w zakresie zawartych w nim opinii, co do wymogu przesiedlenia się ludności Kresów na obecne tereny Polski i dostrzega, że przesłankę tą (i to w sposób wyłącznie dorozumiany) przewidywały tylko „akty dotyczące zabużan jako repatriantów” (dorozumiane wyrażenie tej przesłanki mieściło się właśnie w wymogu repatriacji). Jak wynika z omówienia zawartego w pkt 4 niniejszego uzasadnienia część przepisów poprzedzających Ustawę nie ograniczała uprawnień zabużańskich jedynie do grupy przesiedleńców/repatriantów.

8. Także doktryna wskazywała na konieczność równego traktowania wszystkich uchodźców z Kresów (rozumianych jako osoby, które opuściły Kresy w związku z wojną) na równi z repatriantami/przesiedleńcami, uznając, że kwestia przybycia do Polski nie stanowi wymogu prawa do rekompensaty. W opracowaniu Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości „*Minie zabużańskie*” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim (Warszawa 2002) wskazano: „Uprawnionym powinna być również osoba, która nie była objęta postanowieniami zawartych przez państwo polskie umów międzynarodowych, a która utraciła majątek nieruchomy (...) na terytorium ZSRR w granicach ustalonych po II wojnie światowej. Uprawnionymi nie mogą być wyłącznie osoby objęte masowymi akcjami przesiedleńczymi ani przybyłe w ramach realizacji umów międzynarodowych. Zasadą powinno być przyznanie uprawnień wszystkim, którzy pozostawili majątek i mieli obywatelstwo polskie (por. wyrok SN z dnia 18 listopada 1994 r. II URN 46/94). Należy objąć regulacją ustawy również osoby, które nie zostają objęte repatriacją, które A. Klafkowski dzieli na: i) aresztowanych przez władze sowieckie (...) oraz obywateli polskich deportowanych w głąb ZSRR w latach 1939-1941; ii) uchodźców; iii) jeńców wojennych. (...) Warto w tym miejscu przytoczyć *in extenso* orzeczenie SN z dnia 30 maja 1990 r.: „(...) nie sposób, jak trafnie podniesiono w piśmiennictwie, stosować wykładni postanowień umów, o jakich mowa, która prowadziłaby do niezrozumiałego zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli polskich w zależności od faktów i zjawisk, na które nie mieli żadnego wpływu” (uchwała 7 sędziów SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90, OSNC 1990/10-11/129)<sup>1</sup>. Co więcej, autorzy ww. opracowania wprost uznali, że „[z]a uprawnionych należy też uznać osoby, będące spadkobiercami właścicieli dóbr na obszarze wskazanym w ustawie, które spełniając warunki do przesiedlenia, ewakuacji bądź repatriacji: zmarły na tym terytorium, zostały przymusowo przesiedlone na inny obszar i tam zmarły; z innych przyczyn od siebie niezależnych nie mogły wrócić i zmarły”<sup>2</sup>.

9. Wymaga podkreślenia, że uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 2/04 wyraźnie określa znaczenie aktów repatriacji/przesiedlenia się do Polski w świetle umów międzynarodowych i nie czyni tego w sposób sprzeczny z założeniami niniejszej skargi konstytucyjnej. W pkt III.10 uzasadnienia tego wyroku Trybunał wskazał, że „*Ratio legis* unormowań służących uzyskaniu kompensacji za utracone mienie nieruchome pozostawało w nierozzerwalnym związku ze spełnieniem obu (...) warunków” tj. „posiadania we wrześniu 1939 r. obywatelstwa polskiego (...) oraz (...) przemieszczenia się (...) na terytorium

<sup>1</sup> J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, „*Minie zabużańskie*” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2002, s. 134 135

<sup>2</sup> op. cit. przypis nr 64 na s. 133

Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych, powojennych granicach z zamiarem stałego zamieszkania." Co istotne - zdaniem Trybunału - „[u]zasadnieniem 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 [podkreślenie moje - AW] wolą przemieszczenia się na terytorium państwa polskiego w jego powojennych (i obecnych) granicach lub, co najmniej, wyrażeniem na to zgody." Identyczne stanowisko wyraził Trybunał także w pkt III.3 uzasadnienia kwalifikując kwestię przesiedlenia (repatriacji) jako wyraz woli dalszego posiadania obywatelstwa polskiego. W ocenie Trybunału, przemieszczenie się na obecne tereny Polski miało doniosłe znaczenie - w kontekście prażródeł uprawnień zabużańskich (tj. umów międzynarodowych) - bowiem służyło zmanifestowaniu woli posiadania (dalszego posiadania) obywatelstwa polskiego przez uprawnionych. Należy bowiem przypomnieć, że dodatkową formą represji wobec mieszkańców podbitych terenów II Rzeczypospolitej było narzucenie im radzieckiego obywatelstwa na mocy dekretu Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 29 listopada 1939 r. Wszyscy, którzy wówczas przebywali na terytoriach, które jako zachodnie obwody Białorusi i Ukrainy zostały wcielone do Związku Radzieckiego, otrzymali obywatelstwo ZSRR, co dotyczyło to także przybyłych z obszarów Polski okupowanych przez Niemców oraz z Wileńszczyzny<sup>3</sup>. Dlatego układy republikańskie - w swej treści - dotyczyły wyłącznie Polaków i Żydów „będących obywatelami polskimi do 17 września 1939 roku", a nie dłużej, zaś umowa z dnia 6 lipca 1945 r. wprost zakładała zmianę przez repatriantów obywatelstwa radzieckiego na polskie z chwilą „repatriacji" (przekroczenia granicy)<sup>4</sup>. Z tych przyczyn Trybunał w wyroku K 2/04 słusznie uznał, że warunek przesiedlenia do Polski w jej nowych granicach miał służyć potwierdzeniu polskiej przynależności państwowej uprawnionych, w okresie, w którym władze radzieckie traktowały obywateli polskich pozostających w ZSRR jako obywateli wyłącznie tego kraju. Z tej perspektywy, wskazywanie na przesiedlenie, jako przesłankę praw zabużańskich (samą w sobie), nie może znaleźć aprobaty wobec tych Kresowian (ich spadkobierców), którzy nigdy (w szczególności po 17 września 1939 r.) nie utracili obywatelstwa polskiego. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku F i jego wszystkich następców prawnych, którzy nieprzerwanie legitymowali się obywatelstwem polskim. Co więcej - wykorzystanie braku przesiedlenia się właściciela pozostawionego mienia do Polski w jej powojennych granicach, jako podstawy odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty - stoi w jasnej sprzeczności z ww. uzasadnieniem kompensacji w tych przypadkach, w których „manifestowanie przywiązania do obywatelstwa polskiego" skutkowało dla obywateli polskich brakiem możliwości ekspatriowania się do Polski, w jej powojennych granicach. Należy bowiem mieć na względzie, że jakiegokolwiek „zamanifestowanie" przez obywatela polskiego przywiązania do obywatelstwa polskiego po dniu 17 września 1939 r., a przed okresem planowej ewakuacji (na podstawie układów republikańskich, czy też umowy z dnia 6 lipca 1945 r.), przeważnie skutkowało drastycznym pogorszeniem jego położenia, które niejednokrotnie uniemożliwiało mu skorzystanie z akcji przesiedleńczej/repatriacyjnej. Aspekt ten wskazuje także na naruszenie przez analizowany wymóg powiązanej z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej i zasady zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. Dlatego nie można odczytywać zawartego w układach republikańskich i umowie z dnia 6 lipca 1945 r. mechanizmu przesiedlenia/repatriacji ludności narodowości polskiej (i żydowskiej), jako samoistnego warunku uprawnień zabużańskich, gdyż był to czynnik mający na celu

<sup>3</sup> W. Marciniak, *Uwagi o genezie polsko radzieckiej umowy repatriacyjnej z 6 lipca 1945 r.*, „Acta Universitatis Lodziensis", Folia Historica 2013, nr 91, s. 112

<sup>4</sup> op. cit., s. 131

jedynie potwierdzenie dalszego posiadania obywatelstwa polskiego przez uprawnionych, jako rzeczywistego źródła ich praw.

W świetle powyższego, przesiedlenie się do Polski (repatriacja) w rozumieniu umów międzynarodowych (tzw. republikańskich i umowy z dnia 6 lipca 1945 r.) miało służyć utrzymaniu przez osoby uprawnione więzi z Polską w postaci polskiej przynależności państwowej i z tej przyczyny nie miało na celu wykreowania wymogu domicylu w powojennych granicach Polski. Wprowadzenie takiego wymogu wymagałoby zresztą wskazania okresu zamieszkania w nowym miejscu po przesiedleniu się do Polski, co nigdy nie nastąpiło, a na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 11/12 (por. pkt 18 uzasadnienia). **Więź wynikająca z obywatelstwa jest zresztą silniejsza niż relacja mieszkańca (cudzoziemca) wobec państwa zamieszkania, gdyż wiąże się bezpośrednio z prawami i obowiązkami obywatelskimi. Z tej przyczyny kwestia przesiedlenia się (repatriacji), jako „wymogu” wynikającego z międzynarodowych praźródła regulacji zabużańskich, może być postrzegana wyłącznie jako postulat posiadania obywatelstwa polskiego przez właściciela pozostawionych nieruchomości nie tylko w dniu 1 września 1939 r. ale także w okresie tworzenia się „powojennego ładu”, gdy realizowano postanowienia ww. umów międzynarodowych. W tym kontekście należy uzupełniająco wspomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Konstytucyjnego wystarczającym warunkiem wykazania więzi z państwem oferującym świadczenia socjalne dla potrzeb zaliczenia do kręgu uprawnionych do ich otrzymania jest więź obywatelstwa, zaś związek w postaci mieszkania (zamieszkania) w danym państwie może być kreowany jako podstawa świadczeń socjalnych, gdy uprawniony nie może wylegitymować się stosunkiem przynależności państwowej. Trybunał Konstytucyjny, omawiając w wyroku SK 11/12 dwa orzeczenia dotyczące innych świadczeń niż rekompensaty za mienie zabużańskie, których przedmiotem była przesłanka domicylu (tj. wyrok Trybunału Konstytucyjnego P 8/11 oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 Nerkowska), wskazał, że „[i]stotną wspólną myślą obu orzeczeń jest (...) teza o dopuszczalności kształtowania dostępu do świadczeń socjalnych z zastosowaniem przesłanki domicylu tylko wtedy, gdy ma to służyć wykazaniu dostatecznej więzi między osobą uprawnioną i państwem. W obydwu wyrokach wskazano przy tym dosyć wyraźnie, że dla stwierdzenia tej więzi wystarczające jest spełnienie przez uprawnionego przesłanki obywatelstwa”. To dodatkowo uzasadnia brak potrzeby rozpoznania zawartego w umowach międzynarodowych mechanizmu przesiedlenia się (repatriacji) właścicieli nieruchomości pozostawionych na byłych terenach Polski w kierunku czynienia z niego podstawy dla jakiegokolwiek wymogu prawa do rekompensaty, ukształtowanego w demokratycznym państwie prawa. W tym kontekście warto dodać, że wprowadzenie w Ustawie, wśród możliwych sposobów realizacji rekompensaty, wypłaty pieniężnej realizowanej w formie przelewu rozluźnia więź uprawnionego z Polską, gdyż spełnienie tego rodzaju świadczenia może być dokonane także poza granicami Polski. Mając na względzie analizowane umowy międzynarodowe wypada wreszcie wskazać, że właściciele pozostawionych nieruchomości, którzy w okresie wojny, w tym po opuszczeniu Kresów, utrzymali obywatelstwo polskie, a nie przesiedlili się (repatriowali) do Polski, legitymowali się identyczną więzią z Polską, jak ta będąca „manifestowanym przywiązaniem do obywatelstwa polskiego (tj. polskiej przynależności państwowej), wyrażającym się wolą przemieszczenia się na terytorium państwa polskiego w jego powojennych (i obecnych) granicach” (za wyrokiem K 2/04). W świetle współczesnych standardów konstytucyjnych więź tego rodzaju (więź obywatelstwa) jest wystarczająco silnym łącznikiem dla nabycia uprawnień socjalnych, nawet w sytuacji braku spełnienia przesłanki domicylu przez osobę uprawnioną, zaś oczekiwanie przesiedlenia się (repatriacji) do Polski w jej powojennych granicach nie było by niczym**

innym jak wymogiem domicylu, adresowanym do właściciela pozostawionego mienia, realizowanym po zmianie miejsca zamieszkania, w powojennych granicach Polski.

10. Także analiza procesu ustawodawczego nie dostarcza argumentów na temat zasadności (a wręcz istnienia) przesłanki przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych na byłych terenach Polski nieruchomości w obecne granice Państwa Polskiego. W trakcie prac nad Ustawą doszło do dodania w art. 1 Ustawy ustępu drugiego, co miało wyraźnie na celu poszerzenie kręgu uprawnionych, tak aby cały art. 1 Ustawy wyczerpywał katalog możliwych przyczyn opuszczenia Kresów w związku z wojną (szczegółowo por. pkt 21 uzasadnienia). Całość prac ustawodawczych była prowadzona z perspektywy wymogów związanych z opuszczeniem Kresów (zerwaniem więzi z byłymi terenami Polski), a nie nabyciem jakichkolwiek więzi z obecnymi terenami Państwa Polskiego.

11. Zdaniem Skarżącego badany wymóg także nie jest racjonalny i niczemu nie służy, za wyjątkiem ograniczenia ilości osób uprawnionych, a przez to nie znajduje uznania w świetle zasady przydatności. Powyższą konstatację potwierdza analiza funkcjonalna mechanizmu przesiedleńczego, jako badanej rzekomej przesłanki rekompensacyjnej. Należy zauważyć, że racjonalny ustawodawca nie mógł uczynić czynności faktycznej przesiedlenia się (repatriacji) właściciela pozostawionych nieruchomości w obecne granice Państwa Polskiego przesłanką prawa do rekompensaty w sytuacji, gdy potencjalni beneficjenci tego prawa często nie mieli żadnego wpływu na swoje losy w czasie II wojny światowej i po jej zakończeniu, a zatem nie mieli możliwości w sposób swobodny podjąć decyzji o skorzystaniu z ww. instrumentu, co ma istotne znaczenie przy ocenie jego przez pryzmat zasady sprawiedliwości społecznej i zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. NSA w uzasadnieniu uchwały I OPS 11/13 wskazał, że „[k]westia pozorności prawa była (...) poruszana również w (...) orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w których, nawiązując do (...) zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), Trybunał przestrzegał przed wprowadzaniem beneficjentów prawa w błąd poprzez kreowanie swoistego *nundum ius* (vide: wyrok (...) SK 14/05). W sytuacji bowiem, gdy (...) część Zabuzan, bez własnej winy, z powodu działań władzy radzieckiej, nie mogła wylegitymować się (...) [spełnieniem danego warunku - *wtrącenie AIW*], twierdzenie, że rekompensata zabużańska osobom takim nie przysługuje, jest sprzeczne z zasadami sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Zasady te wymagają bowiem by uprawnienie przysługujące jednostce było przyznawane na jednakowych, zobiektywizowanych i opartych na z góry ustalonych kryteriach. O powstaniu uprawnienia nie może natomiast przesądzać przypadek, powodując zróżnicowanie danej grupy obywateli w sposób całkowicie nieuzasadniony. (...) [U]znać należy, że ponieważ wykładnia (...) prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej przedwojennych właścicieli nieruchomości zabużańskich – w zakresie praw majątkowych - a zróżnicowanie to ma charakter arbitralny, gdyż nie jest powiązane z celem ustawy i jest następstwem sytuacji czysto przypadkowych, wykładnia ta nie może być stosowana przez sądy i organy działające w państwie prawa." Przypadkowość zdarzeń w okresie wojny oraz po wojnie, jako czynnik determinujący możliwość przemieszczenia się w tym okresie do Polski w jej współczesnych granicach, należy rozpoznawać jako czynnik naruszający nie tylko zasadę równej ochrony prawa do rekompensaty (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) ale także jako czynnik godzący - w pozostającą w związku z powyższym postulatem konstytucyjnym - zasadę równego traktowania (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Ponieważ relacje treściowe między tymi przepisami - w zakresie badanego zarzutu - pozostają w ścisłym związku to argumentacja niniejszej części uzasadnienia skargi konstytucyjnej ma zastosowanie w obu wypadkach.

Podstawowym celem świadczenia zabużańskiego było i jest udzielenie pomocy socjalnej osobom, które utraciły pozostawione nieruchomości na byłych terenach Polski, a nie realizacja jakichkolwiek innych funkcji. W wyrokach Trybunału Konstytucyjnego K 33/02 i K 2/04, dotyczących wcześniejszych form rozliczeń za mienie zabużańskie, prawo zaliczenia zostało jednoznacznie uznane za publicznoprawne prawo majątkowe o charakterze socjalnym (z pewnymi elementami odszkodowawczymi), podlegające ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. W wyroku SK 11/12 Trybunał uznał, że „rekompensaty za mienie zabużańskie zawierają – obok elementu socjalnego – także element odszkodowania za utracone nieruchomości (choć nie w znaczeniu art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną nie tylko przez zmiany granic po II wojnie światowej, ale także przez okoliczności zawinione bezpośrednio przez państwo polskie – wieloletnią zwłokę z właściwym uregulowaniem tej kwestii przez państwo”. W żadnym przypadku regulacje zabużańskie nie miały i nie mają innych funkcji niż socjalno-odszkodowawcze, a dla realizacji tych celów przesiedlenie się z Kresów na obecne tereny Polski ma charakter obojętny (otrzymane świadczenie będzie miało charakter socjalno-odszkodowawczy niezależnie od miejsca zamieszkania uprawnionego).

Nawet gdyby uznać, że przemieszczeniu w obecne granice Polski miał towarzyszyć zamiar stałego pobytu (przesiedlenie, rozumiane jako zmiana miejsca zamieszkania), to i tak obranie nowego miejsca zamieszkania w powojennej Polsce nie musiało mieć trwałego charakteru. Jest symptomatyczne, że żaden z przepisów regulujących uprawnienia zabużańskie nie określał minimalnej długości okresu zamieszkania w powojennej Polsce dla nabycia tych uprawnień (nieudana próba takiej regulacji została podjęta jedynie w art. 2 ust. 2 ustawy z 2003 r. o zaliczeniu). Wypada jednocześnie wskazać, że przepisy dekretu z dnia 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez państwo mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe pozwalały na realizację przewidzianych w nich uprawnień (jednakowych dla repatriantów oraz wszystkich innych osób, które mieszkały na Kresach przed dniem 1 września 1939 r. i pozostawiły tam swe nieruchomości) całkowicie w oderwaniu od kwestii powojennego miejsca zamieszkania uprawnionych. Także w przypadku repatriantów/przesiedleńców (a zatem osób objętych umowami międzynarodowymi) zamiar zamieszkania w nowych granicach Państwa Polskiego nie musiał kreować trwałych stanów faktycznych bowiem zamiar stałego pobytu „nie jest równoznaczny z pragnieniem dożywotniego lub co najmniej długotrwałego pozostawiania w danej miejscowości. Oczywiście jest, iż osoba fizyczna może zmieniać swoje miejsce zamieszkania” (tak NSA w wyroku I OW 165/15). „Zamiar pobytu w miejscu zamieszkania nie oznacza pragnienia dożywotniego przebywania w danej miejscowości. Nawet sytuacja, w której dana osoba deklaruje, że w przyszłości może zmienić miejsce zamieszkiwania nie oznacza, że dotychczasowe miejsce zamieszkania nie ma charakteru stałego (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 7 października 2010 r. sygn. akt I OW 99/10, LEX nr 741789)” (tak NSA w wyroku II OSK 862/17). W świetle powyższego, skuteczne przesiedlenie się w obecne granice Polski nastąpić mogło również mimo krótkotrwałego pobytu w nowym miejscu osiedlenia (w obecnych granicach Polski), spowodowanego następczą emigracją. Kreowanie wymogu przesiedlenia się choćby na krótkotrwały, objęty z góry powziętym zamiarem emigracji, okres zamieszkania w powojennych granicach Polski byłoby całkowicie nieracjonalne.

12. W kontekście funkcji socjalnej rekompensaty zabużańskiej warto wskazać, że jeżeli ma ona umożliwić odzyskanie choć części standardu życiowego zbliżonego do uprzednio posiadanego przez osoby, które utraciły swe mienie (ich spadkobierców), to brak przesiedlenia się przez te osoby do Polski w jej powojennych granicach jest obojętny dla realizacji ww. celu przez analizowane świadczenie. 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 jest możliwe w każdym miejscu, w którym osoby te mieszkały (mieszkają). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 2/04 wprost wskazał, że przedmiotowe świadczenie mogło być kierowane także do osób mieszkających poza granicami Polski, a w tych przypadkach socjalny charakter prawa nie jest podważany. Co więcej, należy przypomnieć, że Trybunał w wyroku SK 11/12 wskazał, iż dany „wymóg (...) pozostaje w sprzeczności z przeważająco socjalnym charakterem rekompensat, ustalonym w wyroku o sygn. K 2/04 (...) [bowiem - *wtrącenie AW*] nie oznacza „miarkowania” rekompensaty w zależności od liczby posiadanych nieruchomości, ani też nie powoduje, że rekompensatę otrzymują osoby, dla których utracona nieruchomość była centrum życiowym (...). W rezultacie, dokonane (...) zawężenie kręgu osób uprawnionych do analizowanych świadczeń nie jest przydatne dla realizacji celów rekompensaty jako świadczenia publicznoprawnego o charakterze socjalnym, a więc wadliwe z punktu widzenia zasady proporcjonalności.” W przedmiotowym przypadku **wymóg przesiedlenia się uprawnionych w obecne granice Polski nie jest przydatny dla realizacji socjalnego charakteru rekompensat, gdyż nie różnicuje ich strumienia przez wzgląd na okoliczności, które obiektywnie wpływają na zakres potrzebnej pomocy.** Osoby, które nie przesiedliły się po wojnie na obecne tereny Polski (ich spadkobiercy, będący w analogicznej sytuacji), to przeważnie osoby, które żyły z daleka od własnego kraju, częstokroć w gorszych warunkach niż mieszkańcy powojennej Polski. Utrata kresowych nieruchomości była jednakowo dotkliwa dla obu tych grup uchodźców z Kresów (przesiedleńców/repatriantów i emigrantów). Co więcej - **osoby posiadające przed wojną nieruchomości także na obecnych terenach Polski (które miały na Kresach jedynie dodatkowe miejsce zamieszkania, a dziś są beneficjentami Ustawy w wyniku jej nowelizacji ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r.) znajdowały się w znacznie lepszym położeniu by repatriować się do Polski w jej powojennych granicach (ewentualnie: pozostać na jej terenie), niż ci którzy na Kresach stracili cały swój dobytek i w obecnych granicach Polski nie mieli urządzonego już przed wojną miejsca zamieszkania.** Socjalny charakter rekompensat jeszcze wyraźniej sprzeciwia się odmowie potwierdzenia prawa w sytuacji, gdy brak przesiedlenia dotyczy właściciela pozostawionych nieruchomości, którego spadkobiercy przesiedlili się z Kresów na obecne tereny Polski, a on sam nie mógł tego uczynić z powodu swej śmierci. W takim przypadku podstawy aksjologiczne prawa do rekompensaty są absolutnie identyczne, tak co do osób, którym udało się dożyć przesiedlenia, jak i spadkobierców tych właścicieli, którym nie było to dane. Przyjęcie przeciwnego stanowiska oznaczałoby, że **przysługująca wyłącznie przesiedleńcom/repatriantom rekompensata za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Polski zawiera w sobie w rzeczywistości pierwiastek rekompensaty za życie w PRL, gdyż tylko tak można odkodować socjalny charakter rekompensaty, rzekomo organicznie związanej z okolicznością przesiedlenia się (repatriacji) do Polski w jej powojennych granicach.** Przesiedlenie się (repatriacja) do Polski w jej powojennych granicach nie ma także znaczenia dla odszkodowawczej funkcji rekompensat, choć ta ma charakter zdecydowanie wtórny w stosunku do funkcji socjalnej, a zatem ma mniejszy wpływ na ukształtowanie przesłanek prawa do rekompensaty. O ile pierwotne uprawnienia zabużańskie mogły być konsumowane bezpośrednio wyłącznie w Polsce, choć nie koniecznie przez osoby zamieszkałe w Polsce (*Lege non distinguente* - por. pkt 4 uzasadnienia), to wprowadzenie wśród form rekompensaty świadczenia pieniężnego realizowanego przelewem jeszcze bardziej rozluźniło więc uprawnionego z Polską, gdyż spełnienie tego rodzaju świadczenia (wejście środków na rachunek uprawnionego) może mieć miejsce także poza granicami Polski. Należy jednocześnie zaznaczyć, że już wcześniej (przed wejściem Ustawy) osoby uprawnione nie były zobowiązane do zatrzymania otrzymanych świadczeń zabużańskich w granicach Polski (jedynie dekret z dnia 6.12.1946 r. o przekazywaniu przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska ustanawiał zakaz zbywania

nieruchomości przed upływem jednego roku od dnia jej nabycia oraz przed dniem 28.12.1948 r., chyba że za zezwoleniem stosownej władzy - art. 34). Powyższe oznacza, że z punktu widzenia zasady przydatności analizowane ograniczenie nie jest przydatne dla dystrybucji rekompensaty oraz realizacji jej funkcji i celów.

13. Wątpliwości musi budzić także ocena zaskarżonych przepisów z punktu widzenia drugiej zasady składowej wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zasady konieczności. Analiza regulacji dotyczących praw zabużan wskazuje, że wymóg przesiedlenia (repatriacji) w powojenne granice Polski nie był uważany przez prawodawcę za niezbędne kryterium przyznawania rekompensaty, czego dowodzą dekrety z 1946 r. i 1952 r. (por. pkt 4 uzasadnienia). Leżące u podstaw uprawnień zabużańskich układy republikańskie oraz umowa z dnia 6 lipca 1945 r. traktowały przesiedlenie (repatriację) nie tyle jako samoistny wymóg tych praw, co jako mechanizm służący utrzymaniu polskiej przynależności państwowej w okresie począwszy od końca wojny (por. pkt 9 uzasadnienia). Ponadto przedmiotowy wymóg był ograniczony jedynie do konieczności rozpoczęcia procedury ewakuacji (por. pkt 6 uzasadnienia), a zatem *de facto* był to wymóg opuszczenia Kresów.

Argumentów podważających spełnienie przez zakwestionowane rozwiązanie zasady konieczności dostarcza także przebieg prac legislacyjnych nad Ustawą. Z dostępnej dokumentacji wynika jednoznacznie, że dodanie w art. 1 Ustawy ustępu drugiego miało na celu maksymalne rozszerzenie kręgu osób uprawnionych, tak by artykuł 1 Ustawy stanowił pełen (skonsumowany) „katalog wydarzeń, które mogły zmusić obywateli Rzeczypospolitej do opuszczenia kresów wschodnich” (szczegółowo na ten temat w pkt 21 uzasadnienia), zaś literalna treść przepisów analizowanego aktu (zwłaszcza art. 2 Ustawy, wskazującego na zakres normatywnego znaczenia art. 1 Ustawy) została zbudowana wyłącznie z perspektywy zerwania przez właściciela pozostawionych nieruchomości więzi z byłymi terenami Polski (opuszczenie byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 Ustawy, lub brak powrotu na te tereny z tych samych przyczyn), a nie nabycia jakichkolwiek więzi z terenami Polski w jej nowych granicach.

14. Analizowane rozwiązanie nie może się ostać także w kontekście zasady proporcjonalności *sensu stricto* gdyż jest zbyt restrykcyjne. Wymaga ono aby za właściciela pozostawionych nieruchomości postrzegać jedynie osobę, która nabyła tytuł własności do pozostawionego mienia najpóźniej w dniu 1 września 1939 r. W konsekwencji, jedynie taka osoba mogła spełnić wymóg przesiedlenia (repatriacji), a co za tym idzie musiała ona dożyć momentu, w którym podjęcie tego rodzaju akcji było możliwe. Ponadto, rozwiązanie to nawet w przypadku zabużan, którym dane było przeżyć wojnę, nie uwzględnia okoliczności, w których ludność Kresów opuszczała byłe terytorium Polski, częstokroć nie mając dużego wpływu na to gdzie i kiedy to nastąpi. W konsekwencji, losy obywateli polskich podczas II Wojny Światowej były na tyle różne i nieprzewidywalne, że możliwość przesiedlenia się (repatriacji) do Polski w jej powojennych granicach miała charakter losowy nawet dla tych osób, którym udało się opuścić Kresy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego krytykowane było wprowadzanie mechanizmów niesprawdliwych, a zwłaszcza takich, które prowadziłyby do niezrozumiałego zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli polskich w zależności od faktów i zjawisk, na które nie mieli żadnego wpływu. Wymóg przesiedlenia się (repatriacji) uważano wręcz za nieistotny (por. pkt 5 uzasadnienia).

Restrykcyjność przesłanki przesiedlenia (repatriacji) musi wreszcie być uznana za nadmierną dlatego, że żadna osoba opuszczająca terytoria zabużańskie na skutek wojny rozpoczętej w 1939 r. nie mogła racjonalnie przewidywać, że rekompensaty za

utracone nieruchomości (jeżeli kiedykolwiek zostaną wprowadzone) będą uzależnione od przesiedlenia się (repatriacji) do Polski, gdyż położenie prawne obywatela polskiego mieszkającego w Polsce, czy też poza jej granicami było identyczne jeśli chodzi o zasadę równego traktowania wobec prawa, nawet w tzw. Konstytucji z 1952 r. (jej art. 69 par. 1; Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.; dalej: „Konstytucja PRL”) Oznacza to, że z punktu widzenia zasady równości wobec prawa obywatel polski, który opuścił Kresy w związku z wojną nie musiał obawiać się, że brak jego przesiedlenia się (repatriacji) w powojenne granice Polski pogorszy jego położenie jeśli chodzi o ewentualną rekompensatę. Ponadto, jedynie osoby podlegające umowom międzynarodowym mogły wywodzić bezpośrednio z ich treści obietnicę uzyskania mienia w Polsce w sytuacji skorzystania z przesiedlenia (repatriacji). Osoby, które opuszczały Kresy w związku z wojną począwszy od września 1939 r., a przed podpisaniem ww. umów nie mogły mieć takiej świadomości. Co więcej, należy mieć na względzie, że wśród zabużan były grupy społeczne (np. ziemianie, czy inni właściciele mienia prywatnego nieakceptowanego w powojennej Polsce), które na podstawie obietnic zawartych w umowach międzynarodowych oraz w pierwszych powojennych aktach wewnętrznych dotyczących zabużan nie mogły liczyć na jakiegokolwiek sprawiedliwe zrekompensowanie utraconych nieruchomości. Osoby te uzyskały taką możliwość dopiero w świetle przepisów Ustawy, która przyznaje rekompensaty licząc je proporcjonalnie dla wszystkich uprawnionych od wartości pozostawionych nieruchomości, nie limitując górnej granicy świadczenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 2/04). Co więcej, wśród właścicieli, którzy przeżyli wojnę i opuścili Kresy lecz nie przesiedlili się (repatriowali) do Polski w czasie wojny lub bezpośrednio po wojnie, a pozostali wówczas na emigracji, choć nie utracili obywatelstwa polskiego, byli przeważnie żołnierze Polskich Sił Zbrojnych na zachodzie, żołnierze podziemia niepodległościowego i członkowie tych wszystkich grup społecznych, które z powodu narzucenia Polsce ustroju komunistycznego nie mogły lub nie chciały przybyć do powojennej Polski celem zamieszkania w jej powojennych granicach. Osoby te doznały utraty nie tylko własnych nieruchomości pozostawionych na Kresach ale także - z powodu wierności obywatelstwu polskiemu i mimo jego posiadania - zostały skazane na faktyczną banicję (co najmniej do 1956 r.), gdyż wraz z przemieszczeniem się do Polski groziło im niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia<sup>5</sup>. W tej sytuacji, **oczekiwanie przesiedlenia się (repatriacji) do Polski od osób, które z uwagi na swe położenie utraciły na Kresach wszystkie swe nieruchomości i nie mogły liczyć na choćby częściowo sprawiedliwe zrekompensowanie tej straty w kraju, nie wydaje się słuszne, zwłaszcza gdy próbie powrotu takich osób niejednokrotnie mogły towarzyszyć różnego rodzaju szykany ze strony władz PRL. Nie można zatem kreować jako przesłanki prawa do rekompensaty wymogu, który nie mógł być brany pod uwagę przez racjonalnie działającego i lojalnego wobec swego kraju obywatela polskiego.**

Reasumując powyższe, należy wskazać, że przesiedlenie się (repatriacja) właściciela pozostawionych nieruchomości nie miało i nie ma doniosłego znaczenia prawnego i nie może stanowić wymogu prawa do rekompensaty. Repatriację/przesiedlenie, o których mowa w umowach międzynarodowych można postrzegać co najwyżej jako postulat aby rekompensata przysługiwała osobom mającym obywatelstwo polskie nie tylko 1 września 1939 r. ale także w okresie realizacji tych umów, co jest zbliżone do postulatu utrzymania przez właściciela pozostawionych nieruchomości (jego spadkobierców) obywatelstwa polskiego w okresie powojennym.

---

<sup>5</sup> por. na temat akcji reemigracyjnej w 1956 r. oraz inwigilacji środowisk emigrantów przez służby PRL Z. Woźniczka, *Kryzysy w PRL w ocenie powojennej emigracji (zarys problemu)* [w:] M. Gruszczyk, L. Krzyżanowski, M. Skrzypek (red.), „Europa XX XXI wieku : społeczno polityczne konsekwencje kryzysów”, Katowice 2017, s. 196, 198



**IV. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 Ustawy oraz art. 1 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 Ustawy prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych w związku z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady poprawnej legislacji (dostatecznej określoności i stabilności unormowań)**

15. Każda ustawowa regulacja winna czynić zadość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego P 21/02). Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok Trybunału Konstytucyjnego Kp 8/09). Określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje zatem swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela (wyroki Trybunału Konstytucyjnego K 11/99, K 7/99, K 24/00, K 33/00, K 6/02, K 41/02, P 13/02, K 53/02, SK 70/06 i K 8/08).

16. W przedmiotowej sytuacji nie sposób uznać, że skarżona regulacja daje odpowiedni poziom stabilności prawa i poczucia bezpieczeństwa, co do podejmowania przez obywateli decyzji o możliwości skorzystania z instrumentów przewidzianych w Ustawie. Każdy obywatel powinien móc ustalić jakie są wymogi prawa do rekompensaty, tak by ocenić, czy je spełnia i racjonalnie zdecydować, czy warto mu np. ponieść koszty gromadzenia dokumentacji niezbędnej w sprawie, której ciężar przedłożenia obciąża stronę postępowania (art. 6 ust. 1 Ustawy). Analizowana regulacja rodzi niepewność, co do kształtu katalogu przesłanek prawa do rekompensaty, skoro w toku stosowania Ustawy nastąpiła diametralna ewolucja w rozumieniu treści zaskarżonych przepisów. Początkowo, zarówno organy administracji jak i sądownictwo administracyjne, nie wymagały spełnienia przesłanki przesiedlenia się właściciela pozostawionych nieruchomości (i to tego, który nim był w dniu 1 września 1939 r.) na obecne tereny Polski, a jedynie kładły nacisk na obowiązek opuszczenia Kresów w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. (por. pkt 2 uzasadnienia). Wymownym tego przykładem jest treść pkt I decyzji Wojewody z września 2013 r. wydanej w stosunku do Skarżącego, w którym to rozstrzygnięciu potwierdzono prawo do rekompensaty za nieruchomość ziemską K należąca do F Z zaś po kilku latach - gdy przyszło do rozpoznania sprawy dotyczącej jego kolejnej nieruchomości we W - odmówiono Skarżącemu potwierdzenia prawa do rekompensaty z powodu braku przesiedlenia się F Z w obecne granice Polski. Zmiana stanowiska nastąpiła wraz z wyrokiem NSA w sprawie I OSK 2763/13. Od momentu wydania tego orzeczenia organy administracji i orzecznictwo konsekwentnie uznają przesiedlenie się właściciela pozostawionego mienia, jako wymóg prawa do rekompensaty, głównie odwołując się do wykładni historycznej Ustawy. Co więcej, wymóg przesiedlenia jest stawiany w stosunku do osób, które były właścicielami pozostawionych nieruchomości w dniu 1 września 1939 r., choć Ustawa w swej treści nie ogranicza uprawnień rekompensacyjnych jedynie do osób, które nabyły własność nieruchomości do dnia 1 września 1939 r.

17. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że z naruszeniem zasady poprawnej legislacji możemy mieć do czynienia w sytuacji, gdy danym przepisom prawnym zostało przypisane określone znaczenie normatywne. Zgodnie z przyjętym przez Trybunał zapatrywaniem przedmiotem kontroli staje się wówczas norma prawna, którą odtworzono w praktyce orzeczniczej. Może się przy tym zdarzyć, że znaczenie nadane przez organy władzy publicznej pewnej regulacji, niebudzącej zastrzeżeń z punktu widzenia ustawy zasadniczej, okazuje się sprzeczne z Konstytucją, co jest wynikiem zignorowania przez te organy obowiązku dokonywania wykładni wszystkich przepisów prawnych w zgodzie z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej. Omawiany wypadek niekonstytucyjności wystąpi w sytuacji, gdy spośród kilku możliwych, akceptowalnych lub nieakceptowalnych konstytucyjnie znaczeń przepisu prawnego został wybrany wariant interpretacyjny niedający się uzgodnić z Konstytucją. Ustalenie, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z analizowanym wypadkiem niekonstytucyjności, wymaga przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny samodzielnej wykładni zakwestionowanych przepisów i porównania jej wyników ze stanowiskiem wypracowanym przez organy stosujące prawo (wyrok Trybunału Konstytucyjnego P 33/09).

18. W przedmiotowym wypadku ocena kwestii przesiedlenia się właściciela pozostawionych nieruchomości w obecne granice Państwa Polskiego była już przedmiotem uwag Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 11/12. Wówczas Trybunał (w pkt 4.3.3.1 uzasadnienia) wskazał, że „[m]ożna przypuszczać, że wymóg zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium państwa polskiego miał operacjonalizować założenie ustawodawcy, że rekompensaty mają uzyskać wyłącznie osoby, które w wyniku zmiany granic przesiedliły się na obecne terytorium Polski (a nie wszyscy byli właściciele nieruchomości zabużańskich, w tym na przykład osoby, które z kresów wschodnich wyjechały do innych państw i tam mieszkają). (...) [N]ależy zwrócić uwagę, że w świetle obecnej ustawy wskazane założenie nie jest aktualne. Po pierwsze, prawo do rekompensaty mają nie tylko osoby repatriowane (... przesiedlone na podstawie umów międzypaństwowych ...), ale także osoby „wypędzone” z tych obszarów (art. 1 pkt 1 ustawy r...) oraz osoby, które na skutek „innych okoliczności” niż umowy repatriacyjne lub wypędzenie, „były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 1 ust. 3 ustawy rekompensacyjnej). Cechą wspólną wszystkich tych kategorii osób jest to, że zostały one zmuszone okolicznościami faktycznymi i prawnymi do pozostawienia swojej nieruchomości. Po drugie, jeżeli ustawodawca chciałby być konsekwentny, to powinien uwzględnić fakt, że repatriacja („powrót do ojczyzny”) oznacza nie tylko opuszczenie dotychczasowego miejsca zamieszkania odebranego państwu polskiemu, ale także osiedlenie się w nowym miejscu. Jeżeli już wprowadzane mają być cezury czasowe, to powinno to następować symetrycznie w obu wymiarach. Innymi słowy, ustawodawca powinien określić nie tylko datę (lub okres), w której osoba ubiegająca się o rekompensatę mieszkała na terytorium zabużańskim, ale także przedział czasowy, w którym musiała ona mieć miejsce zamieszkania na obecnym terytorium Polski.” Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 11/12 uznał, że przesiedlenie się właściciela pozostawionych nieruchomości na obecne terytorium Polski nie stanowi przesłanki prawa do rekompensaty, gdyż obecna Ustawa nie przewiduje takiego wymogu albowiem katalog osób uprawnionych do rekompensaty został ukształtowany w jej treści szerzej od wcześniejszych regulacji zabużańskich, a ponadto z tego powodu, że ewentualny wymóg przesiedlenia musiałby przyjąć postać mechanizmu opisującego zmianę miejsca zamieszkania, w tym określenia minimalnych okresów zamieszkania na Kresach oraz po przesiedleniu się, a prób w tym zakresie ustawodawca nie podjął. Trybunał oparł swe stanowisko na wykładni literalnej (słowno-logicznej) Ustawy.

19. Uzupełniając stanowisko Trybunału wypada wskazać, że art. 1 Ustawy nie określa sam przez się wymogów prawa do rekompensaty. Zgodnie z wyraźną treścią art. 7 ust. 1 Ustawy takowe wymogi przewiduje art. 2 Ustawy, który odsyła do art. 1 Ustawy jedynie w zakresie niezbędnym do ustalenia przyczyn opuszczenia byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w przypadku właścicieli mających tam tzw. „główne” miejsce zamieszkania) lub braku możliwości powrotu na te tereny (w przypadku utraty na Kresach jedynie „dodatkowego” miejsca zamieszkania). Artykuł 2 Ustawy w żadnym wypadku - a zwłaszcza poprzez odesłanie do art. 1 Ustawy - nie nakazuje badać przyczyn opuszczenia Kresów (braku możliwości powrotu na nie) przez pryzmat przemieszczenia się właściciela pozostawionych nieruchomości w obecne granice Polski, gdyż kwestia ta w świetle treści tego przepisu jest obojętna (*Lege non distinguente*). Artykuł 2 Ustawy dotyczy jedynie przyczyn opuszczenia Kresów (w przypadku osób mających tam główne miejsce zamieszkania) lub braku możliwości powrotu na Kresy przez osoby, które miały tam dodatkowe miejsce zamieszkania.

Tolerancja w stosunku do przepisów, jako źródeł ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, nie powinna występować w przypadku przepisów prawa publicznego lub powinna mieć niewielki zakres. Wątpliwości interpretacyjne mogą być akceptowane w większym stopniu w prawie prywatnym, lecz nie w **prawie publicznym, do której gałęzi należy Ustawa**. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości (wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 35/11). Każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający prawa chronione konstytucyjnie, powinien być sformułowany w sposób pozwalający **jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom** (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: K 33/00, K 47/04, P 46/09 i P 49/13). Dlatego wykładnia przepisów prawa publicznego musi mieć charakter ścisły. Z tej racji początkowa wykładnia art. 1 ust. 2 Ustawy (w zasadzie art. 2 Ustawy w zw. z art. 1 Ustawy) prawidłowo nakazywała trzymać się ich literalnej, dosłownej treści. W wyroku w sprawie I OSK 1087/07 NSA wskazał: „art. 1 nie wymaga sięgnięcia do wykładni innej aniżeli gramatyczna, gdyż nie jest niejasny”. Za koniecznością stosowania wykładni językowej art. 1 i 2 Ustawy Sąd ten opowiedział się w wyroku w sprawie I OSK 515/09 („przepisy te są oczywiste i jasne i wbrew stanowisku kasatora, w takim przypadku nieuprawnione jest sięgnięcie do wykładni innej niż językowa”), zaś w wyroku w sprawie I OSK 182/09 NSA podkreślił jasność analizowanej regulacji uznając, że „rozszerzenie zakresu obowiązywania ustawy stanowi art. 1 ust. 2 nakazujący przepisy ust. 1 stosować do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić b. terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Brzmienie tego przepisu jest wyraźne, a odczytując go w powiązaniu z ust. 1 należy rozumieć ten przepis w taki sposób, iż „zasady realizacji prawa do rekompensaty (...) stosuje się do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić terytorium Rzeczypospolitej”. Przepis ten nie zawiera żadnych innych warunków, które winien spełnić właściciel pozostawionego mienia lub jego spadkobierca poza zawartymi w art. 2 ustawy. W świetle powyższego nieuprawnione jest wprowadzenie przez organ dodatkowego warunku jakim jest przesiedlenie się uprawnionego, po zakończeniu działań wojennych na terytorium Polski (...) Zważyć należy, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego [K 2/04 - *wtrącenie AW*] odnosił się do innego stanu prawnego, obowiązującego pod rządami ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. oraz do m.in. naruszających Konstytucję RP przepisów art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 2 ust. 2 tej ustawy, zawierających wymóg zamieszkiwania byłych właścicieli lub ich spadkobierców na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy, czyli od 30 stycznia 2004 r. Nie można zatem – skoro ustawodawca wprowadził znaczne rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy – odnosić dokonanych przez Trybunał ocen do obecnego

odmiennego stanu prawnego." Kontynuacją tego stanowiska był wyrok w sprawie I OSK 30/12, w którym NSA podkreślił znaczenie art. 2 Ustawy, jako przepisu kreującego przesłanki podmiotowe, dotyczące właściciela pozostawionych nieruchomości i wskazał: „[i]stotnym jest tu art. 2 ustawy, który wymienia przesłanki dotyczące właściciela nieruchomości (...). Z przepisu tego wynika wyraźnie, że jedną niezbędną przesłanką jest obywatelstwo polskie w dniu 1 września 1939 r., tj. rozpoczęcia II wojny światowej i w dacie ubiegania się o rekompensatę, a drugą opuszczenie byłego terytorium Rzeczypospolitej z przyczyn wymienionych w art. 1. Te dwa wymogi, jak stanowi ten przepis, spełnione łącznie dają właścicielowi prawo do rekompensaty.”

20. Odejście od wykładni słownej (językowo-logicznej) art. 1 ust. 2 Ustawy nie jest słuszne, gdyż przepis ten ma jasne znaczenie, zaś przyjęcie poglądu prezentowanego w orzecznictwie (w tym w wyroku [redacted], dotyczącym Skarżącego) oznaczałoby stosowanie w drodze analogii zakodowanej w art. 1 ust. 2 Ustawy (i to jedynie w sposób dorozumiany) przesłanki przesiedlenia się właściciela pozostawionych nieruchomości na obecne tereny Polski wobec przypadków tych właścicieli, którzy opuścili byłe terytorium Polski lub nie mogli na nie powrócić z przyczyn, o których mowa w art. 1 ust. 2 Ustawy. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 11/12 stwierdzono, że przesłankę przesiedlenia przewidywały tylko poprzedzające Ustawę „akty dotyczące zabużan jako repatriantów” i czyniły to w sposób wyłącznie dorozumiany (dorozumiane wyrażenie tej przesłanki mieściło się właśnie w wymogu repatriacji). **Dodanie w artykule pierwszym Ustawy ustępu drugiego spowodowało wyraźne poszerzenie kręgu uprawnionych ponad osoby repatriowane/przesiedlone, zaś budowa przepisów Ustawy (zwłaszcza art. 2) kładzie nacisk na zerwanie więzi właściciela pozostawionych nieruchomości z byłymi terenami Polski (opuszczenie Kresów/brak możliwości powrotu na nie), a nie na nawiązanie (czy umocnienie) relacji z obecnymi terenami Państwa Polskiego.**

W doktrynie i w orzecznictwie akcentuje się prymat wykładni językowej nad pozostałymi rodzajami wykładni, tj. systemową i celowościową. Jednocześnie przyjmuje się, że w wyjątkowych sytuacjach wolno odstąpić od literalnego znaczenia przepisu. Może to mieć miejsce, gdy wykładnia językowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm, prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi. W przypadku przepisu art. 1 ust. 2 Ustawy **brak jest okoliczności, które uzasadniałyby odejście od wykładni słownej. Co więcej, pewność prawa wymaga aby obowiązek wykazania przez stronę określonych okoliczności, stanowiących przesłanki uprawnienia, nie był kreowany w sposób dorozumiany.** „[W] orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto niekwestionowaną zasadę, że ustawodawca **nie może nakładać na stronę obowiązku w sposób dorozumiany**, zawsze winno to nastąpić w sposób jasny i jednoznaczny. Obowiązków strony nie można domniemywać. Z tego też względu w toku interpretacji tego rodzaju przepisów, zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy nie mogą stosować wykładni rozszerzającej” (NSA w wyroku I OSK 467/13 i I OSK 2713/12).

Zmiana wykładni art. 1 ust. 2 Ustawy nastąpiła na skutek uznania, że ustawodawca, wprowadzając ww. nie chciał rozszerzyć kręgu osób uprawnionych, a miał wolę kontynuacji wcześniejszych rozwiązań, które błędnie interpretowano jako realizujące wyłącznie zobowiązania Państwa wynikające z umów międzynarodowych (por. pkt 4 - 5 uzasadnienia). Orzecznictwo z początku odwoływało się do uzasadnienia rządowego projektu ustawy zawartego w druku nr 3793<sup>6</sup>, Sejm IV Kadencji (wyroki I OSK 2763/13 i I OSK 2488/16), który to dokument miał (zdaniem Sądów) dowodzić, że zakres podmiotowy przedłożenia

<sup>6</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&3793>

rządowego dotyczył jedynie osób objętych umowami międzynarodowymi (tzw. republikańskimi i umową z dnia 6 lipca 1944 r.) a zatem osób repatriowanych/przesiedlonych. Gdy NSA zorientował się, że przepis art. 1 ust. 2 Ustawy został dodany dopiero w toku prac sejmowych nad Ustawą (i nie był objęty uzasadnieniem rządowego projektu), to swe stanowisko, co do *ratio legis* art. 1 ust. 2 Ustawy zbudował z odwołaniem się do przebiegu prac sejmowych (wyroki I OSK 1918/20 i ). Wbrew temu stanowisku treść prac ustawodawczych potwierdza pogląd prezentowany w niniejszej skardze konstytucyjnej, a mianowicie, że dodanie art. 1 ust. 2 Ustawy nastąpiło z pełnym przeświadczeniem, że jest to możliwie najszersze rozszerzenie kręgu osób uprawnionych.

21. Uzasadnienie projektu rządowego (druk nr 3793, Sejm IV Kadencji) stanowiło, że „[p]roponowane przepisy (...) kontynuują rozwiązania obecnie obowiązujące, ponieważ warunki, jakie muszą spełniać osoby uprawnione, zostały ukształtowane z zachowaniem postanowień uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1991 r. (III CZP 84/90), zgodnie z którą „prawo do zaliczenia wartości mienia pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego przysługuje obywatelom polskim, zamieszkałym w dniu 1 września 1939 r. na tych terenach, którzy po tym dniu opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. i zamieszkują w Polsce. Proponowane regulacje uwzględniają również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. ...” (s. 9 uzasadnienia projektu, ww. druk). A zatem, uzasadnienie rządowego projektu ustawy nie tylko przywoływało uchwałę SN III CZP 84/90, ale także cytowało postawione w niej ww. wymogi uprawnień zabużańskich (opuszczenie kresów po dniu 1 września 1939 r. i zamieszkanie w Polsce), uznając je jako „warunki, jakie muszą spełniać osoby uprawnione”, ukształtowane w projekcie ustawy. Przedmiotowy fragment uzasadnienia projektu rządowego znajduje się w merytorycznej części uzasadnienia, poświęconej „rozwiązaniom przyjętym w projekcie” (śródtytuł), dotyczącym „osób uprawnionych” (podtytuł nr 1).

Treść art. 1 rządowego projektu ustawy stanowiła, że „[u]stawa 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” wymienionych w tym przepisie trzech układów republikańskich i umowy z 6 lipca 1945 r. Ww. przepis 1) nie zawierał wymogów prawa do rekompensaty, gdyż takowe zostały zdefiniowane wyłącznie w art. 2 projektu rządowego, a ponadto 2) był przepisem wstępnym, określającym zakres spraw regulowanych Ustawą. Co istotne, pojęcie „prawa do rekompensaty” (w rozumieniu całego aktu) zostało zdefiniowane jako uprawnienie „z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.”, zaś enumeratywnie wymienione umowy międzynarodowe (trzy tzw. republikańskie i z 6 lipca 1945 r.) zostały wyszczególnione po tak zdefiniowanym zakresie uprawnienia ustawowego, a nie jako element przywołanej definicji. Tym samym w rządowym projekcie artykułu 1 położono nacisk na uregulowanie spraw związanych z pozostawieniem nieruchomości w związku z wojną, a nie w związku z przesiedleniem się w powojenne granice Polski (o czym przesądzała właśnie definicja „prawa do rekompensaty”). Co jednak najważniejsze, to art. 2 projektu rządowego definiował wymogi przedmiotowego prawa i czynił to odmiennie niż obecnie obowiązujący przepis art. 2 Ustawy, który odsyła do art. 1 w zakresie przesłanki „przyczyn opuszczenia byłego terytorium” Polski, czego nie czynił projektowany art. 2. Zgodnie z art. 7 ust. 1 rządowego projektu ustawy „Wojewoda (...) dokonuje oceny spełnienia wymogów, o których mowa w art. 2-4 i art. 5 ust. 1”. Co istotne, art. 2 rządowego projektu ustawy nie definiował okoliczności, w których miało nastąpić opuszczenie byłych

terenów Polski, poprzez odwołanie do przyczyn wskazanych w treści art. 1, jak to czyni uchwalone rozwiązanie. Projektowany art. 2 ustawy stanowił: „Prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego nieruchomości, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi: 1) zamieszkiwał w dniu 1 września 1939 r. na terenach, o których mowa w art. 1, był w tym dniu obywatelem polskim i opuścił te tereny w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.; 2) posiada obywatelstwo polskie.” Tym samym, projekt ustawy stawiał następujące wymogi prawa do rekompensaty: 1) zamieszkanie na byłych terenach polski, 2) opuszczenie tych terenów w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r., 3) posiadanie obywatelstwa polskiego (w dniu rozpoczęcia II Wojny Światowej) oraz w momencie potwierdzenia prawa do rekompensaty. Kwestia ta była na tyle czytelna, że zwrócił na nią uwagę Jan Mrowiński w opinii z dnia 23 maja 2005 r.<sup>7</sup>, dotyczącej rządowego projektu ustawy, wskazując: „[w] obecnym brzmieniu interpretacja art. 2 projektu prowadzić może do wniosku, iż uprawnione są nie tylko osoby (...) ewakuowane (przesiedlone) na podstawie układów republikańskich, ale także te, które tak zwane ziemie zabużańskie opuściły w związku z toczącą się wojną przed 1944 r. i już tam nie powróciły. (...) Reasumując projekt powinien w sposób jasny określać zakres podmiotowy uprawnionych.” Pomijając znaczenie zakresu definicji zawartej w projekcie artykułu 1, można twierdzić, że rządowy projekt tego przepisu, stanowiącego przecież tylko wstępne określenie przedmiotu ustawy (nie powiązanego wówczas z wymogami prawa do rekompensaty zakodowanymi w art. 2 projektu ustawy), nie był w pełni spójny z rozwiązaniem zawartym w jego art. 2 (definiującym wymogi prawa do rekompensaty).

**Analiza prac ustawodawczych nad wspomnianym uprzednio przedłożeniem rządowym pozwala na sformułowanie kilku spostrzeżeń.** Prace nad zakresem podmiotowym Ustawy były prowadzone w podkomisji Komisji Skarbu Państwa w okresie poprzedzającym prace tej komisji w dniach 7 i 8 lipca 2005 r., kiedy to debatowano nad wynikiem prac podkomisji oraz zgłoszoną w drugim czytaniu propozycją przyszłego artykuł 1 ust. 2 Ustawy. W toku tych prac nad Ustawą ścierały się dwie opcje. Zwolennicy pierwszej chcieli ukształtować uprawnienia zabużańskie wąsko, ograniczając je do praw przysługujących wyłącznie osobom „ewakuowanym” na podstawie układów republikańskich i umowy z dnia 6 lipca 1945 r. (te osoby argumentowały, że obowiązek państwa wynika tylko z przedmiotowych aktów i tylko tych przypadków dotyczy projekt rządowy; do takich osób należał min. autor opinii z dnia 23 maja 2005 r., powstałej na zlecenie Komisji Skarbu Państwa Jan Mrowiński<sup>8</sup>). Drugą opcję prezentowali zwolennicy ukształtowania uprawnień zabużańskich możliwie szeroko, wywodząc je z faktu pozostawienia nieruchomości na Kresach w wyniku ich opuszczenia w związku z wojną. **W toku dyskusji nie były prezentowane żadne warianty pośrednie, odwołujące się do konieczności objęcia prawem do rekompensaty wszystkich obywateli polskich, którzy opuścili Kresy w dowolny sposób pod warunkiem ich przesiedlenia się w obecne granice Polski.** Jak wyżej wskazano, przedłożenie rządowe zostało utrwalone w druku sejmowym nr 3793 (Sejm IV Kadencji). W podkomisji Komisji Skarbu Państwa po pierwszym czytaniu projektu ustawy przyjęto nowe brzmienie jej art. 1, co było przedmiotem obrad Komisji Skarbu Państwa w dniu 7 lipca 2005 r. (stenogram z prac Komisji zawarty w biuletynie nr 4897/IV<sup>9</sup>). Jak wówczas wskazał „Poseł Marek Suski (...) Podkomisja wprowadziła zmiany do rządowego projektu ustawy (...). **Rozszerzono zakres art. 1, przyjmując, że prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP przysługuje również osobom wypędzonym z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także osobom, które musiały je opuścić w związku z wojną rozpoczętą w**

<sup>7</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&3793>

<sup>8</sup> [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$v.AllByUnid\)/249185AD955354D2C1256FBF00378F83/\\$file/3793.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($v.AllByUnid)/249185AD955354D2C1256FBF00378F83/$file/3793.pdf)

<sup>9</sup> [https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskmr/SUP\\_237](https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskmr/SUP_237)

1939 r. Przedłożenie rządowe uwzględniało jedynie układy zawarte we wrześniu 1944 r. (...) oraz umowę z 6 lipca 1945 r. zawartą między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej i rządem ZSRR."<sup>10</sup> Przedmiotowa propozycja art. 1 ustawy - cytując za posłem Gabrielem Janowskim - wskazywała na dwa niezależne źródła uprawnień zabużańskich, a mianowicie „Art. 1 ust. 1 mówi o wypędzeniu z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczeniu w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Ust. 2 wymienia 4 akty prawne” tj. trzy układy z września 1944 r. i umowę z dnia 6 lipca 1945 r. Powyższe dowodzi, że w toku prac w podkomisji zaproponowano nowe - w stosunku do projektu rządowego - brzmienie art. 1 projektu ustawy, który przewidywał osobne jednostki redakcyjne określające dwie grupy okoliczności stanowiących źródło uprawnień zabużańskich, a mianowicie: ust. 1 mówiący o „wypędzeniu z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczeniu w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.” oraz ust. 2 wiążący te uprawnienia z układami republikańskimi z września 1944 r. oraz umową z dnia 6 lipca 1945 r. Rozwiązanie podkomisji - w toku posiedzenia Komisji Skarbu w dniu 7 lipca 2005 r. - oceniano jednoznacznie, jako „rozszerzenie zakresu art. 1” (poseł Marek Suski), poprzez wprowadzenie „generaln[ej] zasad[y], której realizacja spowoduje poważne komplikacje (...) państwo polskie będzie również ponosiło odpowiedzialność za to, że obywatele polscy w różnych okolicznościach i w różny sposób opuszczali terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (poseł Franciszek Wołowicz), zaś istota takiego rozwiązania oznaczałaby „odpowiedzialność[ć] za to, że jeden czy drugi zbrodniczy reżim, stalinowski czy hitlerowski, spowodował pewne sytuacje życiowe dla dużych grup społecznych. Na podobnej zasadzie można by się domagać, aby państwo polskie wypłaciło odszkodowanie wszystkim mieszkańcom dotkniętym jakimikolwiek skutkami wojny. Taki jest sens art. 1 ust. 1.” (poseł Franciszek Wołowicz). Ponadto wskazywano, że „[o]bywatele polscy, którzy są pokrzywdzeni i nie obejmuje ich ust. 2 (...) mogą ubiegać się o rekompensatę na podstawie ust. 1. Ten przepis daje szansę tym ludziom.” (poseł Gabriel Janowski). Poseł Franciszek Wołowicz ocenił zaproponowane rozwiązanie jako niewłaściwe i wniósł o skreślenie art. 1 ust. 1, gdyż jedynie „[p]owinniśmy uregulować kwestie, za które państwo polskie ponosi odpowiedzialność. A ta odpowiedzialność obejmuje stosowne umowy.” W reakcji na to stanowisko poseł Marek Suski zaproponował połączenie obydwu ustępów art. 1 w taki sposób, aby objęte propozycją podkomisji przypadki „wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.” były ograniczone do tych „dokonanych na podstawie” aktów wskazanych w art. 1 ust. 2 omawianego projektu podkomisji, co oznaczało faktyczną rezygnację z samodzielnej treści art. 1 ust. 1 projektu podkomisji. Zdawano sobie zresztą z tego sprawę, gdyż rozwiązanie zaproponowane przez posła Marka Suskiego uznano jako „w dużej części konsumuj[ące] wniosek pana posła Franciszka Wołowicza” (poseł Ryszard Zbrzyzny), który w konsekwencji cofnął swój wniosek w przedmiocie skreślenia art. 1 ust. 1. Rozwiązania przyjętego przez podkomisję bronił poseł Gabriel Janowski wskazując, że „[p]ropozycja pana posła Marka Suskiego zmienia stan rzeczy. Ust. 1 dotyczy przypadków, które nie są ujęte w ust. 2. Propozycja zawarta w sprawozdaniu podkomisji jest racjonalna i uzasadniona.” Stanowiska podkomisji bronił także poseł Leszek Samborski wskazując: „Ta kwestia była omawiana przez podkomisję. Przyjęto określone przepisy. Dziwię się, że pan poseł Franciszek Wołowicz, który jest członkiem podkomisji powraca do tej sprawy. (...) Sprawa była dokładnie analizowana. Zmiana tego przepisu w tej chwili nie ma sensu.” Mimo tego propozycja posła Marka Suskiego została przyjęta. **Proponowane przez podkomisję rozwiązanie art. 1 ust 1, obejmujące wyjście poza okoliczności ewakuacji (przesiedlenia/repatriacji) na podstawie układów republikańskich i umowy z 6 lipca 1945 r., traktowano jako bardzo szerokie uprawnienie dotyczące wszystkich obywateli polskich, którzy opuścili Kresy, co część posłów oceniała negatywnie, jako wyjście**

<sup>10</sup> ten cytat i kolejne pochodzą z Biuletynów nr 4897/IV i 4908/IV opublikowanych na stronie <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&4&3793>

poza zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych. Proponowane rozwiązanie nie pozostało „niezauważone w procesie legislacyjnym, czy też zamieszczone nieświadomie” - wbrew sugestii zawartej w wyrokach NSA I OSK 1918/19 i - lecz było wynikiem prac podkomisji i spotkało się z konkretnymi zarzutami na jego temat, dotyczącymi właśnie kręgu osób uprawnionych. Oceniano je wręcz jako równoznaczne z przyjęciem przez Państwa polskiego odpowiedzialności za skutki wojny spowodowanej przecież przez obcych agresorów. W żadnym przypadku nie ograniczono propozycji jedynie do osób, które przesiedliły się w obecne granice Polski.

Poza wątkiem prac nad art. 1 ust. 1 projektu podkomisji, Komisja Skarbu Państwa w dniu 7 lipca 2005 r. pracowała także nad drugą kwestią, a mianowicie wnioskiem posła Gabriela Janowskiego o „uzupełnienie umów wymienionych [wówczas - *wtrącenie AW*] w art. 1 ust. 2 o umowę z dnia 25 marca 1957 r. między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej. Myślę, że przywołanie tej umowy jest niejako całkowitym dopełnieniem drogi, jaką polscy obywatele przebyli od czasów wojny aż do czasów powojennych, włącznie z 1957 r. Uważam, że jest to zasadna propozycja, tym bardziej że zapis ten był już wcześniej zgłoszony w projekcie z grudnia ub.r.” W reakcji na tę poprawkę przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury (Andrzej Bratkowski) wskazał: „Proszę pana posła Gabriela Janowskiego o wycofanie tej poprawki. Ta kwestia była dogłębnie omawiana na kilku posiedzeniach podkomisji. Ostatecznie doszliśmy do wniosku, że zobowiązania państwa polskiego wynikają z czterech wymienionych aktów prawnych, bez względu na to, jakie to były zobowiązania. Natomiast ta umowa, którą przywołuje pan poseł Gabriel Janowski przewidywała, że osoby przesiedlane czy deportowane mogą rozporządzać mieniem według swojego uznania zgodnie z ustawodawstwem ZSRR, władze radzieckie deklarowały udzielenie tym osobom niezbędnej pomocy zbyciu nieruchomości. Zatem ta umowa zakładała dobrowolność przemieszczenia, choć zdajemy sobie sprawę, że ten wyraz powinien być ujęty w cudzysłów, bo wiemy, co to znaczyło. Państwo polskie ma zobowiązania w stosunku do osób, które są objęte czterema umowami wymienionymi w sprawozdaniu podkomisji. Dysponujemy opinią na ten temat.” W reakcji na powyższe, poseł Leszek Samborski - w ramach dyskusji nad analizowaną kwestią - podkreślił swoistą dobrowolność powrotów, wskazując: „Jeżeli chodzi o 1957 r. i ludzi, którzy wówczas wracali z ZSRR, to chciałbym zwrócić uwagę, że moja ciotka (...) do 1957 r. przebywała w różnych łagrach sowieckich i rzeczywiście dobrowolnie wróciła do Polski, natychmiast gdy pojawiła się taka możliwość. Na tym polegała dobrowolność powrotów w 1957 r. Wszyscy wracali dobrowolnie, bo nikt nie chciał tam zostać.” Przedmiotowa poprawka posła Janowskiego została odrzucona przez Komisję. Co istotne, **propozycja posła Janowskiego nie zmierzała do zmiany samoistnego znaczenia i zakresu art. 1 ust. 1 propozycji podkomisji, gdyż jak wskazał sam autor (G. Janowski) „[o]bywatele polscy, którzy są pokrzywdzeni i nie obejmuje ich ust. 2 nawet po przyjęciu mojej poprawki, mogą ubiegać się o rekompensatę na podstawie ust. 1.”** W świetle powyższego, **argumenty dotyczące woli rozszerzenia podczas posiedzenia Komisji Skarbu Państwa w dniu 7 lipca 2005 r. katalogu aktów prawnych stanowiące podstawy ewakuacji obywateli polskich o umowę z dnia 25 marca 1957 r. (na co wskazał NSA w wyroku ) nie dotyczyły oceny zakresu art. 1 ust. 1 projektu podkomisji (który miał wobec tego katalogu samodzielne znaczenie), ani przyszłego art. 1 ust 2 Ustawy, którego brzmienie zostało zaproponowane dopiero w dniu następnym i stanowiło poniekąd powielenie ww. rozwiązania z art. 1 ust. 1 projektu podkomisji.** Kwestia zmiany katalogu aktów ewakuacyjnych/repatriacyjnych była podnoszona z pełną świadomością, że taka ewentualna zmiana nie wyczerpuje zakresu rozszerzenia podmiotowego, zawartego w art. 1 ust. 1 projektu podkomisji ani nie stoi z nim w kolizji. Co należy podkreślić - omówiona powyżej dyskusja dotyczyła uzupełnienia art. 1 ust. 2 projektu podkomisji, który to przepis nie odpowiada art. 1 ust. 2 Ustawy,



co uszło uwadze NSA , w którym Sąd ten wskazał, 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". Pomyłka ta - wraz z pominięciem sformułowanego przez posła Maćkała uzasadnienia poprawki stanowiącej dodanie przyszłego ustępu 2 w artykule 1 Ustawy (o czym dalej) - miała dalekie konsekwencje dla odczytania przez NSA w wyrokach I OSK 1918/20 i prawidłowego znaczenia dyskusji nad kształtem Ustawy, o czym dalej.

Do sprawy brzmienia art. 1 projektu ustawy powrócono podczas następnego posiedzenia Komisji Skarbu Państwa w dniu 8 lipca 2005 r., kiedy to rozpatrywano poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania do rządowego projektu ustawy (stenogram z prac Komisji zawarty w biuletynie nr 4908/IV<sup>11</sup>). W poprzednim dniu Komisja Skarbu Państwa dokonała zmiany art. 1 projektu podkomisji, eliminując z jego treści - wbrew stanowisku części posłów - najszerszy z możliwych zakres osób uprawnionych w kierunku rozwiązania najwęższego, ograniczającego się do osób objętych umowami międzynarodowymi. W czasie posiedzenia w dniu 8 lipca 2005 r. poseł Tadeusz Maćkała zreferował poprawkę zgłoszoną w drugim czytaniu przez jego klub parlamentarny, która to poprawka ostatecznie doprowadziła do przyjęcia art. 1 ust 2 Ustawy: „Poprawka nr 1 dotyczy dodania w art. 1 ust. 2. Chodzi o stosowanie przepisów ustawy **wobec osób, które opuściły terytorium Rzeczypospolitej z przyczyn innych niż wymienione w ust. 1. W mojej ocenie ta poprawka konsumuje katalog wydarzeń, które mogły zmusić obywateli Rzeczypospolitej do opuszczenia kresów wschodnich. Nie wszystkie okoliczności zawarte w ust. 1 obejmują ludzi, którzy zostali zmuszeni do wyjazdu z kresów.** Są oni obywatelami polskimi, czy nawet zamieszkują w Rzeczypospolitej, ale nie zostali wypędzeni na podstawie układów republikańskich, które wymieniamy w ust. 1. Wydaje się, że takie sformułowanie jest zasadne i na pewno pomoże objąć rekompensatami kolejne osoby.” Stanowisko to poparł poseł Janowski, wskazując „W pełni popieram ten przepis. On rzeczywiście uzupełnia to wszystko, co wywoływało nasze wątpliwości. (...) To, co przedstawił poseł, jest znakomitym uzupełnieniem ustawy i stawia kropkę nad "i". **Nikt nie będzie mógł powiedzieć, że nie ma odpowiedniej możliwości ubiegania się o rekompensatę. Ten przepis umożliwia pozytywne załatwienie rekompensaty tym wszystkim obywatelom, którzy nie mieszczą się w 4 punktach ust. 1.**” Zaproponowane rozwiązanie spotkało się z opozycją przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury (Andrzeja Bratkowskiego), który wskazał, że „[z]e względu na czystość katalogu i prawnoadministracyjną formułę kwalifikowania osób jesteśmy za utrzymaniem tego, co przyjęła Komisja. Opowiadamy się za nieprzyjmowaniem tej poprawki.” Na stanowisko to autor poprawki poseł Tadeusz Maćkała zareagował dość emocjonalnie, podnosząc, że „z taką czysto biurokratyczną argumentacją, jaka przedstawił pan minister, nie mogę się zgodzić. Jest wielu Polaków, którzy przebywali w łagrach sowieckich. Niektórzy do kraju wracali w 1956 czy w 1958 r. Nie sądzę, żeby ich obejmowały dekrety republikańskie. Uważam, że ludzie, którzy poświęcili swoje życie i zdrowie powinni otrzymać rekompensatę. Ci, którzy zginęli, nie będą uprawnieni, ale ci, którzy przeżyli, stracili zdrowie, zostawili spadkobierców powinni być objęci przepisami tej ustawy.” Wyżej wskazana poprawka nie uzyskała akceptacji Komisji Skarbu Państwa. Następnie przystąpiono do głosowania przez Sejm ww. poprawki. Zgodnie ze sprawozdaniem stenograficznym z posiedzenia nr 107 z dnia 8 lipca 2005 r. (s. 582 stenogramu z pos. 107 z dnia 8.07.2005 r., Sejm IV kadencji)<sup>12</sup>: „Poseł Sprawozdawca Marek Suski: (...) W trakcie drugiego czytania zgłoszono dwie poprawki. Jedna polegała na rozszerzeniu katalogu osób uprawnionych, które w wyniku wojny rozpoczętej w 1939 r. musiały opuścić terytoria obecnie niestanowiące

<sup>11</sup> [https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/SUP\\_238](https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/SUP_238)

<sup>12</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter.nsf/0/FC648637D03590A0C125703C00404B99/\\$file/107\\_dksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter.nsf/0/FC648637D03590A0C125703C00404B99/$file/107_dksiazka.pdf)

obszaru Rzeczypospolitej Polskiej. Ta poprawka nie uzyskała większości głosów w komisji. Zgłoszono też drugą poprawkę, której intencją było zwolnienie z podatku VAT osób uprawnionych (...). Wicemarszałek Kazimierz Michał Ujazdowski: W poprawce 1. do art. 1 wnioskodawcy, przez dodanie ust. 2, proponują, aby przepisy ust. 1 stosować także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komisja wnosi o odrzucenie tej poprawki. Przystępujemy do głosowania. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem poprawki 1., zechce podnieść rękę i nacisnąć przycisk. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowało 349 posłów. Za było 176 posłów, przeciw – 173, nikt się nie wstrzymał. (Oklaski)”. W ten sposób uchwalono całą Ustawę wraz z ww. poprawką, obejmującą przepis art. 1 ust. 2 Ustawy.

Wypada wskazać, że w toku prac Komisji Skarbu Państwa uzasadnienie autorskie poprawki stanowiącej przyszły przepis art. 1 ust. 2 Ustawy zostało sformułowane wyłącznie w pierwszej wypowiedzi posła Maćkały (w imieniu jego klubu) podczas posiedzenia tejże komisji w dniu 8 lipca 2005 r. Poseł Maćkała zaznaczył wówczas, że proponowany przepis „konsumuje katalog wydarzeń, które mogły zmusić obywateli Rzeczypospolitej do opuszczenia kresów wschodnich. Nie wszystkie okoliczności zawarte w ust. 1 obejmują ludzi, którzy zostali zmuszeni do wyjazdu z kresów. Są oni obywatelami polskimi, czy nawet zamieszkują w Rzeczypospolitej, ale nie zostali wypędzeni na podstawie układów republikańskich, które wymieniamy w ust. 1.” Wypowiedź ta wyraźnie świadczy, że celem przepisu (w przeświadczeniu odautorskim) miało być takie uzupełnienie art. 1 aby określony w nim zakres przedmiotowy ustawy obejmował pełny (wyczerpujący) katalog przypadków, w których obywatele polscy byli zmuszeni do opuszczenia Kresów w związku z wojną. W żadnym wypadku dodanie tego przepisu z takim uzasadnieniem nie było „niejako niezauważone (...), czy też zamieszczone nieświadomie (...) bez względu na cel ustawy”, zważywszy choćby na głos posła Janowskiego, który wyraźnie wskazał: „[n]ikt nie będzie mógł powiedzieć, że nie ma odpowiedniej możliwości ubiegania się o rekompensatę.” Jak wyżej omówiono, przecież całość dyskusji w Komisji Skarbu Państwa toczyła się właśnie wokół celu regulacji - czy uprawnienia mają przysługiwać tylko w granicach określonych przez umowy międzynarodowe (tzw. republikańskie i umowę z dnia 6 lipca 1945 r.), czy też służyć mają wszystkim obywatelom polskim, którzy opuścili Kresy w związku z wojną. Przytoczone wypowiedzi posłów Maćkały i Janowskiego - jak i zresztą stanowiska broniące w poprzednim dniu prac Komisji Skarbu Państwa idącej w tym samym kierunku propozycji podkomisji (art. 1 ust. 1 projektu podkomisji) - kładły nacisk wyłącznie na wolę kompleksowego uregulowania sytuacji osób, które opuściły Kresy, a nie które przesiedliły się w powojenne granice Polski. Nie argumentowano, że chodzi o osoby, które przesiedliły się na terytorium obecnej Rzeczypospolitej z przyczyn innych niż wymienione w ust. 1 projektu ustawy. Poparcie dla poprawki, udzielone przez posła Janowskiego, nie odwoływało się bynajmniej do problemu tzw. „późnych repatriantów”, objętych umową z marca 1957 r. Kwestia „przesiedleńców” z lat 50tych XX w. pojawiła się w toku dyskusji dopiero później i to w sposób wyłącznie incydentalny, a mianowicie w kolejnej wypowiedzi posła Maćkały, która jednak nie stanowiła uzasadnienia analizowanej poprawki lecz była elementem emocjonalnej wypowiedzi polemicznej, stanowiącej bezpośrednią reakcję na stanowisko przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury, który oponował poprawce zreferowanej przez posła Maćkałę. Dlatego ten ostatni posłużył się jaskrawym, ale wycinkowym, przykładem zastosowania poprawki swego klubu, który miał zbić „czysto biurokratyczną argumentację”, a nie przedstawiać pełny zakres podmiotowy analizowanej poprawki. Że był to przykład wycinkowy, nie powinno budzić wątpliwości bowiem dotyczył wyłącznie jednej kategorii kresowiaków, a mianowicie ludzi, którzy

przebywali w łagrach sowieckich. Niezależnie od powyższego, nawet w tej emocjonalnej wypowiedzi poseł Maćkała wyraźnie odróżnił poświęcenie życia od poświęcenia zdrowia i wskazał, że nawet ci, którzy „przebywali w łagrach sowieckich (...) którzy poświęcili swoje życie (...) powinni otrzymać rekompensatę. Ci, którzy (...) zostawili spadkobierców powinni być objęci przepisami tej ustawy.” bowiem tylko „[n]iektórzy do kraju wracali w 1956 czy w 1958 r.”. W tej sytuacji, nawet w przypadku osób zmarłych w łagrach sowieckich (bo przecież osoby takie spełniały warunki z art. 2 Ustawy tj. zamieszkanie na Kresach i ich opuszczenie w związku z wojną oraz posiadały obywatelstwo polskie) powinna być wypłacona rekompensata ich spadkobiercom za pozostawione nieruchomości.

W świetle powyższego, polemiczny charakter wypowiedzi posła Maćkały, wycinkowy charakter zawartego w niej przykładu, wskazanie na konieczność przyznania rekompensat nawet dla spadkobierców osób zmarłych na Syberii, w zestawieniu z wcześniejszym uzasadnieniem poprawki (przyszłego art. 1 ust. 2 Ustawy) jednoznacznie dowodzą, że jej intencją było aby źródło prawa do rekompensaty stanowił pełen (skonsumowany) „katalog wydarzeń, które mogły zmusić obywateli Rzeczypospolitej do opuszczenia kresów wschodnich” (jak uzasadniał poseł Maćkała), zaś stanowisko NSA zawarte w wyrokach I OSK 1918/19 i

całkowicie wypacza sens analizowanej dyskusji wtoku prac parlamentarnych. To samo stanowisko NSA błędnie utożsamia poglądy posła Janowskiego dotyczące zmiany art. 1 ust. 2 projektu podkomisji z jego poglądami na temat przyszłego art. 1 ust. 2 Ustawy, który przecież nie odpowiada przepisowi art. 1 ust. 2 projektu podkomisji, co także omówiono powyżej. Poseł Janowski forsując wpisanie do art. 1 ust. 2 projektu podkomisji także umowy z 1957 r. był równocześnie jednoznacznym zwolennikiem przyjęcia dodatkowego przepisu (najpierw art. 1 ust. 1 projektu podkomisji, a następnie art. 1 ust. 2 Ustawy), który dałby prawo do rekompensaty w możliwie najszerszym zakresie wszystkim tym, którzy opuścili Kresy w związku z wojną, a nie tylko tzw. późnym repatriantom. **Uwzględniając *ratio legis* zmiany polegającej na dodaniu art. 1 ust. 2 Ustawy (zwłaszcza w odniesieniu do zakresu wynikającego z rządowego projektu ustawy) oraz biorąc po uwagę dyskusję w toku prac parlamentarnych nad treścią Ustawy, można wskazać, że rozszerzenie podmiotowe dokonane ww. przepisem jednoznacznie dotyczy wszystkich obywateli polskich, którzy opuścili Kresy w związku z wojną, pozostawiając tam swe nieruchomości, a nie byli objęci działaniem przepisów wskazanych w art. 1 ust. 1 Ustawy, i nigdy nie było motywowane koniecznością uwzględnienia rzekomej przesłanki przesiedlenia się właściciela pozostawionego mienia w obecne granice Państwa Polskiego. Przyjęcie poprawki mającej za przedmiot treść art. 1 ust. 2 Ustawy odbyło się z pełnym przeświadczeniem „rozszerzenia katalogu osób uprawnionych, które w wyniku wojny rozpoczętej w 1939 r. musiały opuścić terytoria obecnie niestanowiące obszaru Rzeczypospolitej Polskiej.”<sup>13</sup>**

22. Zgodnie z par. 55 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniem wyrażającym samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł. Owe powiązania mają dotyczyć treści wyrażających samodzielne myśli, a prawidłowy proces wykładni przepisu nie może doprowadzić do zniesienia samodzielności myśli zawartych w odrębnych ustępach. Tymczasem zastosowana przez NSA (w wyrokach I OSK 1918/19 i

) wykładnia art. 1 Ustawy zakłada, że zawarte w nim „powiązanie treściowe”, wynikające z umieszczenia obu pierwotnych ustępów (1 i 2) w jednym artykule, oznacza *de facto* niesamodzielną normę zawartą w art. 1 ust. 2 Ustawy bowiem wymaga ona

<sup>13</sup> por. przypis 12

odczytania wraz z treścią art. 1 ust. 1 Ustawy, tak aby z tego ostatniego przepisu „przeszczepić” dorozumiany obowiązek przesiedlenia się właściciela pozostawionych na Kresach nieruchomości na przypadki wskazane w art. 1 ust. 2 Ustawy. Taka wykładnia pozostaje w sprzeczności logicznej z powołaną zasadą techniki prawodawczej bowiem zakłada niesamodzielność myśli zakodowanej w osobnym ustępie. „Powiązanie treściowe” oznacza wspólną tematykę poszczególnych ustępów, ich przynależność do tych samych kategorii problemowych, lecz nie określa jakiegokolwiek zależności między nimi. Ta musi wynikać z treści przepisów, a nie sposobu uporządkowania jednostek redakcyjnych tekstu prawnego. „Powiązanie treściowe” niewątpliwie występuje, gdy poszczególne akapity łączy wspólne zagadnienie, które podlega regulacji w samodzielnych ustępach. Takim wspólnym zagadnieniem dla całego art. 1 Ustawy jest określenie ogólnego przedmiotu regulacji całej ustawy oraz wskazanie przyczyn opuszczenia byłych terenów Polski, jako przesłanki wynikającej z odesłania zawartego w art. 2 pkt 1 Ustawy. Uznanie, że ust. 2 artykułu 1 Ustawy nie zawiera w sobie ukrytego odesłania do art. 1 ust. 1 Ustawy (nakazującego recepcję, z tego ostatniego przepisu, dorozumianej przesłanki przesiedlenia) nie powoduje, że między ust. 1 i 2 artykułu 1 Ustawy dochodzi do usunięcia powiązania treściowego bowiem przedmiotem regulacji obu ustępów (1 i 2) artykułu pierwszego Ustawy jest nadal ta sama tematyka.

Pogłębiona analiza treści artykułu 1 Ustawy nie pozwala na przyjęcie poglądu, który nakazuje traktować go całościowo w tym znaczeniu, że jego ustęp drugi nawiązuje do wyrażonej (w sposób dorozumiany) w ustępie pierwszym przesłanki przesiedlenia się właściciela pozostawionych nieruchomości w powojenne granice Polski. Ustęp drugi w art. 1 Ustawy wyraźnie odróżnia przypadki nim objęte, od tych wskazanych w jego ustępie pierwszym, co wynika z dosłownego jego brzmienia („inne okoliczności”). Artykuł 1 Ustawy informuje o rodzaju stosunków społecznych regulowanych Ustawą, która „określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (...)”. Odesłanie zawarte w art. 1 ust. 2 Ustawy dotyczy „przepisów ust. 1”, a nie przepisu tego ustępu. Wymienione w art. 1 ust. 1 Ustawy akty prawne (układy republikańskie oraz umowa z 6 lipca 1945 r.) nigdy nie były przepisami, bo nie stanowiły i nie stanowią źródeł prawa, a przez to nie nadają się do bezpośredniego stosowania. Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 33/02 wskazał: „zarówno tzw. umowy republikańskie, jak i późniejsze nieopublikowane umowy międzynarodowe dotyczące skutków zmiany granic, nie stwarzają *per se* podstaw do powstania (...) prawa podmiotowego do rekompensaty. (...) [N]ie można przyjąć, że umowy te stanowiły kiedykolwiek element wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej”. Znaczenie normatywne aktów wymienionych w art. 1 ust. 1 Ustawy wynika tylko z tego, że zostały powołane - i to w ściśle określonym zakresie z art. 2 Ustawy - w treści tego aktu. Same w sobie konstytuują jakiegokolwiek wymogu prawa do rekompensaty, gdyż art. 1 Ustawy nie został wymieniony w art. 7 ust 1 wśród przepisów zawierających „wymogi” prawa do rekompensaty. Zgodnie z art. 2 pkt 1 Ustawy, okoliczności przywołane w art. 1 Ustawy (w tym akty przywołane w ust. 1 tego artykułu, ale nie tylko, gdyż odwołanie dotyczy pełnej treści art. 1 Ustawy) służą określeniu jednej z przesłanek nabycia prawa do rekompensaty, a mianowicie „przyczyny” (rozumianej jako okoliczności faktycznej!) opuszczenia byłych terenów Polski lub braku możliwości powrotu na nie („oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić”). Adekwatnie do tego treść ustępu 1 artykułu 1 Ustawy wskazuje katalog zdarzeń obejmujących „wypędzenia (...) lub opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. dokonanej na podstawie” wymienionych w tym ustępie aktów. Także art. 1 ust. 2 Ustawy podkreśla, że akty wyszczególnione w ust. 1 służą wyłącznie określeniu części okoliczności faktycznych stanowiących przyczyny opuszczenia byłych terenów Polski lub braku możliwości powrotu na nie, gdyż w art. 1 ust. 2 Ustawy wskazano, że zawarta w tym ostatnim przepisie norma dotyczy „osób, które

na skutek innych okoliczności związanych z wojną były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej", a zatem innych okoliczności, niż wskazane w art. 1 ust. 1 Ustawy. To oznacza, że zakres podmiotowy art. 1 ust. 1 Ustawy i art. 1 ust. 2 Ustawy (nawet przy braku odczytania z tego przepisu przesłanki przesiedlenia) nie zająbiają się bowiem obejmują „inne” względem siebie okoliczności. Pamiętać trzeba, że treść art. 1 ust. 2 Ustawy została ustalona w konfiguracji, w której nie było jeszcze przepisu art. 1 ust. 1a Ustawy. W tej sytuacji, należy uznać, że niebudzące wątpliwości literalne brzmienie Ustawy, wskazujące, iż podstawa prawa do rekompensaty z art. 1 ust. 2 Ustawy zawiera „inne okoliczności” (tak w art. 1 ust. 2 Ustawy) od tych z ust. 1 artykułu 1 Ustawy, podkreśla wymownie autonomiczny charakter ustępu 2 art. 1 Ustawy i nie kreuje jakiegokolwiek jego nawiązania do aktów wskazanych w art. 1 ust. 1 Ustawy, a - wręcz przeciwnie - podkreśla odrębność zakresu obu przepisów (tj. ustępu 1 i 2). Jeszcze raz wypada przypomnieć, że literalna treść przepisów Ustawy (zwłaszcza doniesłego w sprawie art. 2 Ustawy) została zbudowana z perspektywy konieczności zerwania przez właściciela pozostawionych nieruchomości więzi z byłymi terenami Polski (opuszczenie byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub brak powrotu na te tereny z tych samych przyczyn), a nie nabycia jakichkolwiek więzi z terenami Polski w jej nowych granicach.

23. Powyższego stanowiska nie podważa treść art. 6 ust. 1 pkt 3 Ustawy bowiem *ratio legis* tego przepisu wyraźnie wynika z uzasadnienia rządowego projektu Ustawy i nie ma nic wspólnego z rzekomą przesłanką przesiedlenia. „W art. 6 projektu ustawy zawarto przepisy dyscyplinujące (...). Zaproponowane regulacje są szczególnie ważne wobec rozszerzenia kręgu osób uprawnionych o osoby, które zrealizowały, na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, uprawnienia w kwocie nieprzekraczającej wartości określonej przepisami ustawy. Zaproponowane przepisy wypełniają również dyspozycje (...), aby rzetelnie oceniać stan realizacji uprawnień. Projektowane zapisy mają na celu zapobieżenie nadużyciom, które zdarzały się w tym zakresie” (druk 3793 Sejm IV Kadencji, s. 11 uzasadnienia rządowego projektu). Z powyższego jasno wynika, że obowiązek wskazania przez wnioskodawcę miejsc zamieszkania właściciela pozostawionego mienia po przesiedleniu (i jego następców prawnych) miał na celu wyłącznie umożliwienie organom administracji uzyskania informacji pozwalających na rzetelną ocenę dotychczasowego sposobu realizacji praw przez te osoby oraz zapobieżeniu nadużyciom w tym zakresie (wykrycie próby powtórnej realizacji prawa do czego niezbędna jest znajomość miejsc zamieszkania). Analizowane uzasadnienie projektu rządowego Ustawy z 2005 r. nie wskazuje aby przepis jej art. 6 ust 1 pkt 3 miał na celu wprowadzenie lub potwierdzenie rzekomej przesłanki przesiedlenia. Ponadto, co ważne, przepis art. 6 ust 1 pkt 3 Ustawy nie zawiera przesłanek materialnych prawa do rekompensaty. Takowe są wskazane w art. 2 w zw. z art. 1 Ustawy, co jasno wynika z systematyki przepisów i ich treści oraz art. 7 ust. 1 Ustawy, który wymienia przepisy zawierające przesłanki prawa do rekompensaty, pomijając jednak art. 6 ust. 1 pkt 3 Ustawy.

#### **V. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 Ustawy oraz art. 1 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 Ustawy prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych w związku z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, jako składowej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa**

24. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: K 9/92 i K 5/96 oraz wyroki: SK 7/00 i SK 30/04). Państwo powinno

być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi. Z zasady lojalności państwa wobec obywatela wyprowadza się dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony praw nabytych i ochrony interesów będących w toku (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: K 27/09 i P 10/11). Co ważne, zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych *in abstracto* (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K 14/91 i wyroki z: SK 7/98, K 5/99, K 19/02, P 24/05, SK 15/05 i P 31/10). Zasada ochrony praw słusznie nabytych nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia (wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 27/09). Powyższa zasada nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja omówionej wyżej zasady zaufania.

W świetle powyższego, ukształtowane na podstawie przepisów poprzedzających Ustawę uprawnienia zabużańskie podlegają ochronie konstytucyjnej, mimo że miały charakter publicznoprawny i powstały z mocy samego prawa, bez konieczności skonkretyzowania stosunku prawnego. Stanowisko to współgra z poglądem, zgodnie z którym, stosunki administracyjnoprawne powstają i istnieją wcześniej, niż nastąpi działanie organu administracyjnego (np. decyzja) konkretyzujące uprawnienia i obowiązki stron tego stosunku. Z samego założenia sprawy administracyjne istnieją w abstrakcyjnym kształcie przed wszczęciem postępowania administracyjnego (tak NSA w uchwale I OPS 3/17).

Należy zwrócić uwagę, że celem Ustawy miało być całościowe i możliwie ostateczne zaspokojenie „uzasadnionych oczekiwań” osób uprawnionych z tytułu pozostawienia nieruchomości na byłych terenach Polski w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r., zaś katalog osób uprawnionych był kształtowany (przed wejściem w życie Ustawy) na podstawie różnorodnych przepisów usytuowanych w porządku krajowym, obowiązujących w różnym okresie czasu. Wśród tych przepisów znalazły się regulacje, które odrywały uprawnienia zabużańskie od umów międzynarodowych, stanowiących podstawę planowych przesiedleń i repatriacji. Zaskarżony przepis pomija prawa nabyte z mocy art. 9 ust. 1 dekretu z dnia 6.12.1946 r. o przekazywaniu przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi 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), mimo że przepisy te nie wymagały od właścicieli pozostawionego mienia przesiedlenia się (repatriacji) w powojenne granice Polski (por. pkt 4). Ponieważ obecna Ustawa przewiduje wymóg przesiedlenia się (repatriacji) właściciela w obecne granice Polski, to pozbawia osoby, o których mowa powyżej ich słusznych praw. Stanowi to naruszenie zasady całkowitej ochrony i poszanowania praw nabytych zwłaszcza, że prawa te cieszyły się ochroną mienia osobistego obywateli, wynikającego z art. 18 Konstytucji PRL, co powoduje, iż nie mogły zostać skutecznie wygaszone z mocy jakiegokolwiek regulacji ustawowej, poprzedzającej Ustawę, a realizacja tych praw (jak widać choćby na przykładzie Skarżącego) nie została dotychczas całkowicie spełniona.

## **VI. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 2 pkt 1 Ustawy prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, w tym w związku z naruszeniem**

## zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa

25. Należy zauważyć, że zawężenie uprawnień zabużańskich jedynie do tych właścicieli, którzy nabyli własność nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Polski najpóźniej w dniu 1 września 1939 r. nie służy realizacji celów rekompensaty. Zarówno w aspekcie socjalnym, jak i odszkodowawczym, rekompensata należy się z tytułu pozostawienia nieruchomości na byłych terenach Polski. Prawo do rekompensaty (tak co do zasady, jak i co do wysokości) nie zostało powiązane koniecznością wykazania jakichkolwiek dodatkowych więzi między osobą właściciela a pozostawionymi przez niego nieruchomościami. W szczególności, nie ma znaczenia długość okresu posiadania nieruchomości i rodzaj sprawowanego władztwa (zarząd osobisty lub przez posiadacza zależnego), czy też istnienie ekonomicznych lub socjalnych uwarunkowań pozostawionej nieruchomości w życiu jej właściciela. Dlatego wymaganie aby właściciel legitymował się tytułem do nieruchomości nabytym nie później niż 1 września 1939 r. nie ma związku z celami realizowanymi przez rekompensatę, a przez to **jest niezgodne z zasadą przydatności**. Zresztą Ustawa w swym literalnym brzmieniu nie nakazuje by to właściciel nieruchomości z dnia 1 września 1939 r. miał opuścić byłe tereny Polski w związku z wojną lub by opuszczenie tych terenów było udziałem pierwszego z właścicieli nieruchomości, który po dniu 1 września 1939 r. miał ku temu potencjalną okazję. Założeniem Ustawy jest zrekompensowanie utraconego mienia tym osobom, które gdyby nie zaistniały wskazane w art. 1 Ustawy przyczyny opuszczenia przez nie byłego terytorium Polski lub braku możliwości powrotu przez nie na te tereny - mogłyby korzystać z własności utraconej nieruchomości. Powyższe nie stoi w sprzeczności z uchwałą NSA I OPS 11/13, gdyż jej istota sprowadza się do obowiązku pominięcia w procesie stosowania Ustawy sowieckich aktów nacjonalizacyjnych (jako nieważnych do lutego 1946 r., a później nieistotnych). Uprawnionymi do rekompensaty nie mogą być natomiast osoby, które wyzbyły się własności nieruchomości (oraz ich spadkobiercy), niezależnie od tego kiedy miało to miejsce (czy przed wojną, czy też w trakcie wojny). Dlatego Ustawa nie wymaga by tytuł własności do nieruchomości przysługiwał osobie opuszczającej Kresy (niemogącej na nie powrócić) w jakimkolwiek ściśle określonym dniu. Losy obywateli polskich na byłych terenach Rzeczypospolitej po dniu 1 września 1939 r. były nazbyt skomplikowane by racjonalny ustawodawca mógł w tym zakresie wprowadzać jakiegokolwiek kazuistyczne rozwiązania.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że „szkoda” związana z utratą pozostawionej nieruchomości jest jednakowa dla właściciela pozostawionego mienia niezależnie od daty jego nabycia. Pozostawienie nieruchomości oznacza brak możliwości dalszego korzystania z niej, a właśnie ten aspekt własności podlega kompensacie za pomocą instrumentów Ustawy i nie zależy od długości posiadania tytułu własności (jak wspomniano kwestia ta nie ma znaczenia ani co do zasady, ani co do wysokości rekompensaty). Socjalny charakter rekompensat sprzeciwia się odmowie potwierdzenia prawa w sytuacji, gdy brak przesiedlenia dotyczy wyłącznie osoby będącej właścicielem pozostawionych nieruchomości w dniu 1 września 1939 r., którego spadkobiercy przesiedlili się z Kresów na obecne tereny Polski, a on sam nie mógł tego uczynić z powodu swej śmierci. W takim przypadku podstawy aksjologiczne prawa do rekompensaty są absolutnie identyczne, tak co do osób, którym udało się dożyć przesiedlenia, jak i spadkobierców tych właścicieli, którym nie było to dane.

26. Redakcja artykułu 2 Ustawy nie przesądza w jakiej relacji czasowej mają pozostawać okoliczności faktyczne dotyczące posiadania tytułu właścicielskiego do nieruchomości wobec przesłanek wskazanych w punktach 1 i 2 tego przepisu. Dla spełnienia wymogów prawa do rekompensaty istotne jest jedynie to aby osoba, która miała tytuł właścicielski do

nieruchomości i ją pozostawiła na Kresach posiadała obywatelstwo polskie w dniu 1 września 1939 r. (i jest to jedyny parametr określony ścisłą datą) oraz mieszkała na Kresach i opuściła je w związku z wojną lub z tej przyczyny nie mogła na Kresy powrócić. Dzień rozpoczęcia II Wojny światowej (1 września 1939 r.) został przez ustawodawcę powiązany jedynie z przesłanką posiadania obywatelstwa polskiego w tym dniu (pierwotnie był także powiązany z przesłanką domicylu, ale rozwiązanie to zostało uznane za niekonstytucyjne). Prawidłowość powyższego spostrzeżenia potwierdza treść historycznych regulacji zabużańskich (krajowych), które nie warunkowały przyznawanych nimi świadczeń od wymogu posiadania tytułu własności w dacie 1 września 1939 r. Sięgając głębiej należy wskazać, że tzw. układy republikańskie gwarantowały rolnikom (bez względu na przysługujące im przed repatriacją prawa majątkowe do ziemi uprawnej) możliwość objęcia na własność lub w użytkowanie gospodarstw rolnych. Powyższe dowodzi, że historycznie kwesta spełnienia wymogów prawa do rekompensaty nie była związana w ogóle z koniecznością posiadania tytułu własności do nieruchomości, a tym bardziej w określonej dacie, np. w dniu 1 września 1939 r. Umowy republikańskie dotyczyły w takim samym stopniu repatriantów, którzy nabyli własność swych nieruchomości przed 1 września 1939 r., po tym dniu, jak również osób, które wcale nie były właścicielami uprawianej przez siebie ziemi. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że **uznanie konieczności nabycia przez właściciela pozostawionych nieruchomości tytułu właścicielskiego do tych nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r. prowadzi do sprzeczności między poszczególnymi normami Ustawy, gdyż art. 1 ust 1 Ustawy obejmuje (swym zakresem podmiotowym) wszystkich repatriantów i przesiedleńców (na podstawie umów międzynarodowych), a akty wymienione w art. 1 ust 1 Ustawy, jak i pozostałe powojenne regulacje zabużańskie, nie ograniczały uprawnień zabużańskich jedynie do tych repatriantów (osób ewakuowanych), które stały się właścicielami pozostawionych nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r. (np. art. 81 ust 1 u.g.g. i art. 212 ust 1 u.g.n.). Powyższe dowodzi, że brak jest jakichkolwiek argumentów dla uznania analizowanego wymogu za konieczny.**

27. Zdaniem Skarżącego, okoliczności przypadkowe, w tym min. śmierć właściciela nieruchomości, nie powinny decydować o granicach podmiotowych stosowania Ustawy, a z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy właściciel nieruchomości zabużańskich (według stanu na dzień 1 września 1939 r.), będący wówczas obywatelem polskim, nie dożył momentu, w którym mógł spełnić pozostałe przesłanki prawa do rekompensaty (opuszczenie Kresów). Przyjęcie powyższego stanowiska oznaczałoby akceptację dla przepisu, który nie dość, że uzależniałby swe skutki od zdarzeń całkowicie nieplanowanych (przeżycie przez właściciela do momentu opuszczenia Kresów), to dodatkowo - wprowadzając sztywny wymóg posiadania własności pozostawionej nieruchomości w dacie rozpoczęcia wojny (1 września 1939 r.) - eliminowałby z uprawnień do rekompensaty osoby, które w wyniku zdarzeń losowych (śmierć właściciela z dnia 1 września 1939 r.) były najbardziej pokrzywdzone zmianą granic Polski i miały największe moralne prawo do realizacji uprawnień zabużańskich, a mianowicie dzieci - sieroty i półsieroty po rodzicach, którzy zginęli w czasie wojny, pozostawiając im własność nieruchomości zabużańskich. **Takie rozwiązanie nie jest społecznie akceptowane, a co za tym idzie jest niezgodne z zasadą proporcjonalności *sensu stricto*. Z zasadą tą kłuci się ponadto nadmierna restrykcyjność badanej przesłanki, gdyż żadna osoba opuszczająca terytoria zabużańskie na skutek wojny rozpoczętej w 1939 r. nie mogła racjonalnie przewidywać, że rekompensaty za utracone nieruchomości (jeżeli w ogóle kiedykolwiek zostaną wypłacone) będą uzależnione od daty nabycia własności.**

28. Przyjęcie, że przesłanki materialno-prawne zawarte w zaskarżonym przepisie art. 2 pkt 1 Ustawy odnoszą się tylko do osób fizycznych, które były w dniu 1 września 1939 r.



właścicielami nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP prowadzi do poważnej konsekwencji, a mianowicie zlekceważenia obrotu prawnego nieruchomościami zabużańskimi, który miał miejsce po dniu 1 września 1939 r. i jest skuteczny w świetle polskiego prawa (choćby zgodnie z zasadą ochrony dziedziczenia lub na skutek czynności dokonanych w okresie 2 - 17 września 1939 r., których prawidłowość nie może budzić najmniejszych wątpliwości). W Polsce międzywojennej zakres ochrony własności nieruchomości nie był w żaden sposób uzależniony od daty nabycia własności i długości legitymowania się przez właściciela tytułem własności. Wybuch wojny nie zmienił podstaw prawnych ochrony i obrotu nieruchomościami dla obywateli polskich. Nadal możliwe było nabycie własności, tak na skutek czynności *inter vivos* jak i *mortis causa*, a właściwe dla oceny skuteczności czynności pozostawało w tym zakresie prawo polskie. **„[A]nektowanie w 1939 r. przez ZSRR wschodnich terenów Rzeczypospolitej Polskiej i rozciągnięcie obowiązującego prawa radzieckiego na te tereny, nie może być akceptowane przez Polskę i nie może oddziaływać na prawa polskich obywateli, którzy byli właścicielami nieruchomości na tych terenach”** (tak NSA w uzasadnieniu uchwały I OPS 11/13). W tej sytuacji, zarówno transakcje kupna-sprzedaży zawarte po dniu 1 września 1939 r., jak i nabycia spadków otwartych po tej dacie należy uznać za w pełni skuteczne w świetle prawa polskiego, gdy czynności te odpowiadały właściwym wymaganiom. **„Pamiętać też trzeba, że cesja Kresów Wschodnich na rzecz Związku Radzieckiego nastąpiła ze skutkiem na dzień 6 lutego 1946 r., to jest w dniu wejścia w życie umowy zawartej w dniu 16 sierpnia 1945 r. w Moskwie (...) (Dz. U. z 1947 r., Nr 35, poz. 167) i od tego momentu – w sensie formalnoprawnym – na terenach Kresów obowiązywało prawo Związku Radzieckiego”** (tak NSA w uzasadnieniu uchwały I OPS 11/13). Do lutego 1946 r. prawo polskie było właściwe dla oceny skutków zmiany tytułu własności, co dodatkowo potwierdza treść norm prawnych przewidujących bezskuteczność aktów nacjonalizacyjnych władz okupacyjnych, a mianowicie art. 43 i 46 tzw. IV Konwencji Haskiej z 18 października 1907 r. (DzU z 1927 r., nr 21, poz. 161) oraz art. 2 i art. 9 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 listopada 1939 r. o nieważności aktów prawnych władz okupacyjnych (Dz. U. RP 1939 poz. 102, Nr 1006). Stosownie do art. 43 konwencji, obowiązkiem okupanta było poszanowanie prawa obowiązującego w państwie okupowanym. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały W 18/95 stwierdził, że „uwzględnić należy również (...) okoliczność, iż w zgodzie z postanowieniami IV Konwencji Haskiej z 1907 r. o prawach i zwyczajach wojny lądowej, Prezydent Rzeczypospolitej wydał 30 listopada 1939 r. dekret stanowiący o nieważności wszelkich aktów prawnych władz okupujących w tym czasie terytorium Państwa Polskiego oraz uznaniu ich za nieważne i niebyłe (Dz. U. z 1939 r. Nr 102, poz. 1006). Miało to niezwykle istotne znaczenie dla oceny bytu i ciągłości Państwa Polskiego, skoro 28 września 1939 r. został podpisany "niemiecko-radziecki układ o przyjaźni i granicy między ZSRR a Niemcami". Obydwa państwa ustaliły w nim nie linię demarkacyjną, lecz stałą granicę oraz przystąpiły do wprowadzenia na tych terytoriach swojej administracji." Brak jurysdykcji władz sowieckich nad wschodnimi terenami Polski do czasu ich utraty na rzecz ZSRR Trybunał Konstytucyjny potwierdził także w wyroku P 6/03. W świetle powyższego, **ustawodawca nie może lekceważyć obrotu prawnego nieruchomościami, realizowanego zgodnie z przepisami prawa polskiego w okresie, do którego odnosi się przedmiotowa Ustawa, gdyż godzi to w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa** („realizacja prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości (...) w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r."). Przeszkody w obrocie nieruchomościami w okresie wojny pojawiły się na Kresach dopiero po 17 września 1939 r. i wynikały z braku faktycznego poszanowania prawa polskiego. Najogólniej rzecz ujmując, okupant niemiecki stosował ograniczenia podmiotowe wobec obywateli polskich narodowości żydowskiej, zaś sowiecki stosował kryteria rzeczowe i wyłączył obrót nieruchomościami, które podlegały nacjonalizacji lub uspołecznieniu w świetle prawa okupacyjnego. Co do zasady, ograniczenia te dotyczyły umownych podstaw przeniesienia

prawa własności (niemożność sporządzenia aktu notarialnego lub jego wady wynikające z przymusu), a w mniejszym stopniu wpływały na możliwość przeniesienia własności nieruchomości w ramach dziedziczenia. To ostatnie, potencjalnie mogło być ograniczone jedynie, tam gdzie wpis do ksiąg wieczystych miał charakter konstytutywny (w d. zaborze austriackim - choć i w tym zakresie przed wojną pojawiały się stanowiska odmienne). W tej sytuacji, oceniając art. 2 pkt 1 Ustawy, należy uwzględnić wymogi racjonalności i doświadczenia życiowego, które nakazują uznać, że warunki wojenne (okupacyjne) częstokroć prowadziły do zmian własnościowych spowodowanych zwłaszcza śmiercią właścicieli, czy to w wyniku represji, czy drastycznego pogorszenia warunków ich życia. Powyższą analizę, co do możliwości nabycia nieruchomości przez zabużan w czasie wojny potwierdza także praktyka. Przykładowo w sprawie przed WSA w Warszawie I SA/Wa 917/10 nabywca spadku (w tym nieruchomości zabużańskiej) przybył na obecne tereny Rzeczypospolitej Polskiej w 1940 r., a stał się współwłaścicielem pozostawionej nieruchomości w 1943 r., po tragicznej śmierci rodziców. W sprawie I SA/Wa 2477/10 pierwotna właścicielka mienia została zamordowana w 1941 r. a jej córka (i spadkobierczyni), pod opieką swojej krewnej, opuściła byłe terytorium Rzeczypospolitej w 1944 r. W wyroku I SA/Wa 442/12 nabywca nieruchomości zabużańskiej został powołany do wojska w sierpniu 1939 r., następnie został internowany w 1940 r., wcielony do Polskich Sił Zbrojnych na terenie Związku Sowieckiego, zaś majątek ziemski nabył w drodze spadkobrania dopiero w 1942 r.

**Brak poszanowania dla skutecznie dokonanego po dniu 1 września 1939 r. obrotu prawnego nieruchomościami zabużańskimi nie może zasługiwać na aprobatę w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Państwo prawa podejmuje wszelkie działania, które umacniają zaufanie obywateli w stosunku do czynności, które odpowiadają warunkom formalnym. Żaden z właścicieli nieruchomości zabużańskich nie mógł 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 tych czynności nie uległo zmianie w stosunku do warunków panujących przed ww. datą.**

#### **VII. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 2 pkt 1 Ustawy prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych w związku z naruszeniem zasady równości wobec prawa, obejmującej zakaz arbitralnego różnicowania w obrębie praw i wolności konstytucyjnie chronionych**

29. Równa dla wszystkich ochrona praw majątkowych powinna być interpretowana w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne, wyrażonego w art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Zasada równości wszystkich wobec prawa zawarta w art. 32 ust. 1 Konstytucji wyraża nakaz traktowania podmiotów podobnych w sposób podobny, dopuszczając jednocześnie traktowanie podmiotów odmiennych w sposób odmienny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niezmienna pozostała formuła wyrażona jeszcze w porządku prawnym pod rządami Konstytucji PRL, że konstytucyjna zasada równości polega na tym, iż wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną, mają być traktowani równo. Równe traktowanie znaczy traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Definicja ta ugruntowała się również w obecnym porządku konstytucyjnym (m.in. orzeczenia: U 7/87, K 8/94 i wyroki: K 10/04, K 4/06).

Należy zauważyć, że uprawnienia zabużańskie w ich obecnej postaci przysługują zarówno temu właścicielowi pozostawionych nieruchomości, który miał główne miejsce zamieszkania na Kresach, jak i temu, który miał tam jedynie dodatkowe miejsce zamieszkania. Aby spełnić wymogi prawa do rekompensaty, ten pierwszy musiał opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 Ustawy, zaś ten drugi z tych samych przyczyn nie mógł na nie powrócić (art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 Ustawy). W Ustawie nie wprowadzono jakichkolwiek rozwiązań służących ustaleniu jakie czynniki pozwalają na rozpoznanie, kiedy fizyczne przemieszczenie się danej osoby z Kresów poza ten obszar lub brak jej aktywności w celu powrotu na wschodnie tereny II Rzeczypospolitej wypełnia znamiona opuszczenia Kresów lub braku możliwości powrotu na nie z przyczyn wskazanych w art. 1 Ustawy (art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 Ustawy). W szczególności brak jest mechanizmów pozwalających na ocenę, czy przemieszczenie/brak powrotu powinny być oceniane w warunkach świadomej decyzji właściciela, czy też mogą być determinowane zdarzeniami wojennymi, na które niejednokrotnie właściciel nie miał wpływu. Wydaje się, że z powodu różnorodności losów właścicieli kresowych nieruchomości jakakolwiek parametryzacja mogłaby nie być celowa. Co więcej, wiadomo przecież, że obywatele Polscy przemieszczali się w różne strony w trakcie wojny. Część właścicieli, którzy uciekli z Kresów do Generalnego Gubernatorstwa podczas pierwszej okupacji sowieckiej, wróciła do swych nieruchomości po zajęciu wschodnich terenów Polski przez Niemców w 1941 r. Wówczas okupant niemiecki, stosownie do zasady z art. 43 IV Konwencji Haskiej z 18 października 1907 r. (Dz.U. z 1927 r., nr 21, poz. 161), przywrócił co najmniej na części tych terenów obowiązywanie polskiego prawa cywilnego<sup>14</sup>, co stanowiło dodatkową zachętę związaną z możliwością odzyskania własnego mienia. To rodzi pytanie o zasadność badania trwałych stanów faktycznych dotyczących zarówno opuszczenia byłych terenów Polski, jak i braku możliwości powrotu na nie.

**Zdaniem Skarżącego, zaskarżony przepis art. 2 pkt 1 Ustawy łamie zakaz arbitralnego różnicowania w obrębie praw i wolności konstytucyjnie chronionych jeśli chodzi o właścicieli pozostawionego mienia, którzy zmarli w czasie wojny bez zmiany miejsca zamieszkania, w sytuacji gdy nie mieli możliwości swobodnie decydować o swoim losie.** Takie przypadki, co chyba nie wymaga komentarza, były bardzo częste w okresie wojny. Należy wskazać, że - wobec braku wprowadzenia jakichkolwiek dodatkowych kryteriów niż przyczyny określone w art. 1 Ustawy (w art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 Ustawy) - spowodowana warunkami wojennymi śmierć mieszkającego w obecnych granicach Polski właściciela pozostawionych nieruchomości, który miał na Kresach jedynie dodatkowe miejsce zamieszkania, jest traktowana jako okoliczność wypełniająca wymóg braku możliwości powrotu na Kresy przez taką osobę. Z kolei, śmierć właściciela mającego na Kresach główne miejsce zamieszkania, która nastąpiła w identycznych warunkach jak wyżej wspomniana (tj. w okolicznościach związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r.), nie dość, że powoduje brak spełnienia przesłanki opuszczenia przez tego właściciela Kresów, to jeszcze - wobec obecnego znaczenia zaskarżonych przepisów pozwalających na uznanie za właściciela jedynie osoby mającej tytuł własności w dniu 1 września 1939 r. - zamyka drogę jego spadkobiercom (kolejnym wojennym właścicielom nieruchomości) do spełnienia ustawowych przesłanek (min. opuszczenia Kresów w związku z wojną/braku możliwości powrotu na nie). Takie zróżnicowanie nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia.

---

<sup>14</sup> *prawo radzieckie, które obowiązywało w latach 1939-1941 na terenach przyłączonych do GG od 1 sierpnia 1941 r. dystryktu Galicja - zostało przez okupanta niemieckiego całkowicie wyeliminowane. W rozporządzeniu generalnego gubernatora z 1 sierpnia 1941 r. dotyczącym utworzenia nowego okupacyjnego wymiaru sprawiedliwości w tym dystrykcie wyraźnie stwierdzono, że w zakresie prawa karnego i cywilnego wchodzą ponownie w życie te ustawy i rozporządzenia, które obowiązywały na tym obszarze w dniu 31 sierpnia 1939 r., czyli w II Rzeczypospolitej* - tak prof. A. Wrzyszczyński, *Hierarchia aktów prawnych wprowadzonych przez okupanta niemieckiego w Generalnym Gubernatorstwie w latach 1939-1945*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 706

Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści (charakter relewantny). Muszą ponadto spełniać wymóg proporcjonalności, wyrażający się w tym, że waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Wreszcie, zróżnicowanie musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K 10/96, wyrok K 10/04). W badanym przypadku, zaskarżony przepis nie spełnia powyższych wymagań, gdyż szczególnie drastycznie różnicuje pozycję właścicieli nieruchomości zabużańskich, nadając okolicznościom przypadkowym doniosłe znaczenie prawne. Chodzi przy tym o okoliczności (losy wojenne, w tym śmierć właściciela), na które przeważnie obywatele polscy nie mieli wpływu, które to okoliczności zaistniały wobec nich właśnie dlatego, że byli oni obywatelami polskimi. Celem Ustawy ma być złagodzenie straty wynikającej z pozostawienia nieruchomości na byłych terenach Polski, spowodowanej zmianą granic Polski, głównie w wyniku działań II Wojny Światowej. Z tej przyczyny powyżej omówione zróżnicowanie nie tylko godzi w zasadę równości ale także w zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

#### **VIII. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 2 pkt 1 Ustawy prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych w związku z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, jako składowej zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa**

30. Ogólne uwarunkowania zasady ochrony praw nabytych oraz jej zastosowanie do praw wynikających z regulacji publicznoprawnych, powstałych z mocy samego prawa, bez konieczności skonkretyzowania stosunku prawnego decyzją administracyjną, zostały omówione w pkt. 24 i znajdują pełne zastosowanie do wywodów niniejszej części skargi konstytucyjnej.

Zaskarżona regulacja art. 2 pkt 1 Ustawy pomija prawa nabyte przesiedleńców (repatriantów), o których mowa w art. 1 ust. 1 Ustawy w zakresie, w którym wymaga aby osoba uprawniona do rekompensaty była właścicielem pozostawionego mienia co najmniej w dniu 1 września 1939 r. Zarówno umowy międzynarodowe, jak i powojenne wewnętrzne regulacje nie wymagały legitymowania się przez właściciela pozostawionego mienia, będącego przesiedleńcem (repatriantem), tytułem własności wg. stanu na dzień 1 września 1939 r. Wypada wskazać, że określanie dostępu do rekompensat za mienie zabużańskie za pomocą sztywnych cenzur czasowych było krytykowane zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych, jak i Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok SK 11/12). Pod tym względem wykładnia Ustawy - determinowana aktualnym orzecznictwem - popada w sprzeczność logiczną. Z jednej strony eksponuje, że *ratio legis* Ustawy obejmuje potrzebę wywiązania się z umów międzynarodowych dotyczących zabużan (tzw. umów republikańskich i umowy z dnia 6 lipca 1945 r.), a jednocześnie odmawia części takich osób prawa do rekompensaty, kreując nieznanym wskazanym regulacjom międzynarodowym wymóg legitymowania się własnością pozostawionego mienia w dniu wybuchu wojny, lekceważąc jednocześnie obrót prawny (skuteczny w świetle prawa polskiego) dokonany po tym dniu.

Godzi się przypomnieć, że umowy międzynarodowe gwarantowały rolnikom (bez względu na przysługujące im przed repatriacją prawa majątkowe do ziemi uprawnej) możliwość

objęcia na własność lub w użytkowanie gospodarstw rolnych, co oznacza, że w swej genezie odrywały problem świadczeń zabużańskich od tytułu własności pozostawionego mienia, a to tym bardziej potwierdza, że data nabycia tytułu własności do pozostawionych nieruchomości nie miała pierwotnie żadnego znaczenia. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 2/04 wskazano, że „[n]aturalnym 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). 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”. Uzasadnienie uchwały NSA I OPS 11/13 podkreśla, że „wypowiedź ta świadczy zatem, że uprawnienia zabużańskie Trybunał Konstytucyjny, po pierwsze, wiązał nie tyle z utratą formalnego prawa własności, co z utratą możliwości korzystania z majątku, spowodowaną zmianą granicy państwa polskiego i związaną z nią repatriacją, a po drugie, podkreślał, że uprawnienie to musi mieć wymiar rzeczywisty.” W tej sytuacji istotna dla realizacji celów rekompensacyjnych jest utrata własności pozostawionych nieruchomości (możliwości dalszego korzystania z nich), a nie data, w której własność tych nieruchomości została nabyta. Z tej przyczyny niemożliwe do zaakceptowania jest wyeliminowanie z kręgu osób uprawnionych do rekompensaty właścicieli pozostawionych nieruchomości, którzy skorzystali z umów międzynarodowych określonych w art. 1 ust. 1 Ustawy (przesiedlili się/repatriowali do Polski w jej obecnych granicach), lecz nabyli własność pozostawionych przez siebie nieruchomości dopiero po dniu 1 września 1939 r.

Ubocznie należy wskazać, że niekonstytucyjne znaczenie zaskarżonych przepisów bierze się z błędnego rozumienia fragmentu uzasadnienia uchwały NSA I OPS 11/13, w której wskazano, że „prawo do rekompensaty winno zatem wiązać się z faktem pozostawienia przez obywatela polskiego swojego majątku nieruchomego, stanowiącego w momencie wybuchu II Wojny Światowej jego własność, a który to majątek, w związku z wojną, obywatel polski zmuszony był opuścić”. Stwierdzenie to odnosiło się wyłącznie do problemu osób pozbawionych po dniu 1 września 1939 r. swej własności w świetle prawa sowieckiego, a nie zagadnienia, którego spośród wojennych właścicieli pozostawionych nieruchomości należy uważać, za osobę uprawnioną do otrzymania rekompensaty w rozumieniu Ustawy. Intencją uchwały I OPS 11/13 nie było na pewno pozbawienie prawa do rekompensaty tych osób, które nabyły własność pozostawionych nieruchomości po dniu 1 września 1939 r., a jedynie zwrócenie uwagi na konieczność pomijania - w procesie stosowania Ustawy - sowieckich aktów nacjonalizacyjnych, czy pozbawiających w innej formie własności (jako nieważnych w okresie do lutego 1946 r., a następnie nieistotnych z punktu widzenia realizacji celów Ustawy).

#### **IX. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 2 pkt 1 Ustawy prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych w związku z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady poprawnej legislacji (dostatecznej określoności i stabilności unormowań)**

31. Zaskarżony przepis nie spełnia wymogu poprawnej legislacji w zakresie, w którym pozwala na odkodowanie z jego treści - w procesie stosowania Ustawy - wymogu nabycia przez osobę uprawnioną do rekompensaty własności pozostawionej nieruchomości najpóźniej w dniu 1 września 1939 r. Jak już zostało omówione w niniejszej skardze

konstytucyjnej (por. pkt 25 uzasadnienia) literalna treść zaskarżonego przepisu nie stawia takiego wymogu. Także historyczne i celowościowe racje przeczą aby stawianie takiego wymogu było możliwe i celowe. Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach wskazywał, że „określanie dostępu do rekompensat za mienie zabużańskie za pomocą sztywnych cenzur czasowych było krytykowane zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych, jak i Trybunału Konstytucyjnego" (tak w wyroku SK 11/12). Wydaje się, że brzmienie zaskarżonego przepisu - mimo obecnie panującego stanowiska orzecznictwa NSA - zachowuje wymagany standard legislacyjny, gdyż nie budzi wątpliwości, iż data 1 września 1939 r. jest skierowana wyłącznie wobec wymogu posiadania przez właściciela nieruchomości obywatelstwa polskiego w tej dacie. Korelowanie istnienia tego wymogu z wymogiem posiadania w tej samej dacie tytułu własności do pozostawionej nieruchomości jest nieuzasadnione. W tej sytuacji naruszenia zasady prawidłowej legislacji polega na braku następczej reakcji ustawodawcy na niewłaściwą interpretację zaskarżonego przepisu (art. 2 pkt 1 Ustawy) celem jej wyeliminowania w praktyce orzeczniczej poprzez wprowadzenie koniecznych zmian. Tym samym zaskarżony przepis godzi w zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa w powiązaniu z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego (art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji). Takie znaczenie zasady poprawnej legislacji, w kontekście przepisów, które podlegają błędnemu stosowaniu mimo swej poprawnej treści, przypisał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 września 2011 r., P 33/09.

W związku z powyższym, wnoszę jak w *petitum*.

zał.:

- 1) odpis pełnomocnictwa szczególnego
- 2) odpis pisma przewodniego Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia            stycznia 2021 r. w sprawie doręczenia wyroku z            grudnia 2020 r. wraz z uzasadnieniem
- 3) odpis koperty ww. pisma przewodniego
- 4) odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z            grudnia 2020 r. (sygn. akt            ) wraz z uzasadnieniem
- 5) odpis wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W            z            czerwca 2019 r. (sygn. akt            ) wraz z uzasadnieniem
- 6) odpis decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z            marca 2019 r.
- 7) odpis decyzji Wojewody            z dnia            stycznia 2019 r.
- 8) cztery odpisy niniejszej skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami

---

adw. Andrzej Wąsowski  
- jako pełnomocnik J            M