

Kraków, dnia 21 grudnia 2018 roku

ODPIS

Do

**Trybunału Konstytucyjnego
Rzeczypospolitej Polskiej**

Al. J. Ch. Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Skarżący:

A K.

reprezentowany przez pełnomocnika *adwokata dr. Józefa FORYSTKA* z kancelarii FORYTEK & PARTNERZY- Adwokaci i Radcowie Prawni;

adres do doręczeń:

ul. Grzybowska 12/14, lok. B1
00-132 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP
art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.
o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości
poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej

(Dz. U. nr 169, poz. 1418)

Partnerzy:

Józef Forystek - adwokat
Marek Forystek - adwokat
Marek Natęcz - radca prawny

www.forystek.pl
e-mail: kancelaria@forystek.pl

ul. Grzegórzecka 21, 31-532 Kraków
tel. +48 12 62 80 400 lub 12 62 80 401
fax: +48 12 62 80 499

bud. PASAŻ SASKI, I piętro
ul. Grzybowska 12/14, 00-132 Warszawa
tel. +48 22 890 96 30, fax: +48 22 890 96 31

bud. SkyRes
ul. Warszawska 18, 35-205 Rzeszów
tel. +48 17 789 22 63, fax: +48 17 789 22 65

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 i art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz z art. 33 ust. 2 oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 roku nr 2072 ze zm., dalej również „ustawa o postępowaniu przed TK”), w imieniu Skarżącego – A K , z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK (wyrok został doręczony skarżącemu 26 października 2018 r.)

w n o s z ę o s t w i e r d z e n i e , ż e :

I. art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2005 nr 169, poz. 1418 ze zm.)

w zakresie, w jakim uniemożliwia modyfikację (w tym korektę oznaczenia wszystkich pozostawionych nieruchomości) złożonego w terminie określonym w art. 5 ust. 1 w/w ustawy (tj. do dnia 31 grudnia 2008 r.) wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, po dniu 31 grudnia 2008 roku, z uwagi na wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanych stronie i organowi, który wydał decyzję,

j e s t s p r z e c z n y z :

1. **art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji** poprzez naruszenie prawa poszanowania własności oraz innych praw majątkowych i nieuzasadnione ograniczenie realizacji prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, korzystającej z ochrony jako prawo o charakterze majątkowym, w sytuacji niewystąpienia przesłanek wynikających z zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw;
2. **art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji** poprzez naruszenie zasady równości w drodze wprowadzenia regulacji, która uniemożliwia części Zabuzan uzyskanie rekompensaty za utracone mienie jedynie z uwagi na przypadkowe czynniki w postaci defektów w funkcjonowaniu archiwów obcego państwa, podczas gdy dochowali oni maksimum staranności w poszukiwaniu dowodów i dokumentów oraz informacji w

zakresie nieruchomości pozostawionych przez ich poprzedników prawnych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, co prowadzi do nieuzasadnionej nierówności podmiotów wobec prawa charakteryzujących się tą samą cechą – „byciem osobami uprawnionymi do uzyskania prawa do rekompensaty, które dołożyły wszelkiej staranności w gromadzeniu dokumentów dotyczących utraconych nieruchomości”; uzależnienie bowiem realizacji prawa do rekompensaty wyłącznie od efektywności i rzetelności działania urzędników pracujących w w/w archiwach państwowych Ukrainy (a także Białorusi i Litwy) nie może być uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej;

3. art. 2 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez naruszenie zasady **ochrony praw słuszenie nabytych** (tj. prawa do rekompensaty zabużańskiej) wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i co do prawa także, poprzez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które narusza zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa.

a ponadto jest sprzeczny z **art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**.

II. art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2005 nr 169, poz. 1418 ze zm.)

w zakresie, w jakim uniemożliwia modyfikację i korektę złożonego w terminie określonym w art. 5 ust. 1 w/w ustawy (tj. do dnia 31 grudnia 2008 r.) wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, po dniu 31 grudnia 2008 roku, a obliuguje do precyzyjnego wskazania już w samym wniosku wszczynającym postępowanie (najpóźniej do 31 grudnia 2008 r.) konkretnych nieruchomości, za które wnioskodawca ubiega się o prawo do rekompensaty, w tym do przedstawienia dowodów świadczących o ich rodzaju oraz powierzchni, co faktycznie zamyka uprawnionym zabużanom drogę do modyfikacji wniosku po dniu 31 grudnia 2008 roku,

jest sprzeczny z:

1. **art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji** poprzez naruszenie prawa poszanowania własności oraz innych praw majątkowych, i nieuzasadnione ograniczenie realizacji prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, korzystającej z ochrony jako prawo o charakterze majątkowym, w sytuacji niewystąpienia przesłanek wynikających z zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw;
2. **art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji** poprzez naruszenie zasady równości w drodze wprowadzenia regulacji, która uniemożliwia części Zabuzan uzyskanie rekompensaty za utracone mienie z uwagi na przypadkowe czynniki w postaci defektów w funkcjonowaniu archiwów obcego państwa, podczas gdy dochowali oni maksimum staranności w poszukiwaniu dokumentów oraz informacji w zakresie nieruchomości pozostawionych przez ich poprzedników prawnych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, co prowadzi do nieuzasadnionej nierówności podmiotów wobec prawa charakteryzujących się tą samą cechą – „byciem osobami uprawnionymi do ubiegania się o prawo do rekompensaty, które dołożyły wszelkiej staranności w gromadzeniu dokumentów dotyczących utraconych nieruchomości?”; uzależnienie bowiem realizacji prawa do rekompensaty od efektywności i rzetelności działania urzędników pracujących w w/w archiwach nie może być uznane za spełniające warunek równej dla wszystkich ochrony prawnej;
3. **art. 2 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji** poprzez naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i co do prawa także, poprzez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które narusza zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa.

a ponadto jest sprzeczny z **art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**;

UZASADNIENIE

I. UZASADNIENIE DOPUSZCZALNOŚCI SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

- 1.1 Skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu wolności i praw konstytucyjnych z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 września 2018 roku, sygn. akt: [redacted]. Wyrok ten jest prawomocny, albowiem nie przysługują od niego środki odwoławcze. W konsekwencji, w sprawie Skarżącego doszło do „wyczerpania drogi prawnej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK. Wyżej wymieniony prawomocny wyrok został doręczony pełnomocnikowi Skarżącego w dniu 26 października 2018 roku, a zatem skarga konstytucyjna została wniesiona w terminie 3 miesięcy od daty otrzymania w/w wyroku NSA, a więc z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK.
- 1.2 Wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisy stanowiły podstawę prawną prawomocnego wyroku w sprawie Skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Zgodnie bowiem z orzecznictwem TK, „podstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa” (wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).
- 1.3 W uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00, Trybunał wyjaśnił: „O tym, że zaskarżony akt normatywny był w znaczeniu konstytucyjnym podstawą ostatecznego orzeczenia można generalnie mówić wtedy, gdy owo rozstrzygnięcie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego”. Podstawą rozstrzygnięcia jest więc przepis, który „determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia” (postanowienie TK z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03), a więc w tym konkretnym przypadku są to przepisy art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty.
- 1.4 Okoliczność wydania orzeczeń w oparciu o przepisy stanowiące przedmiot niniejszej skargi została wskazana poniżej poprzez przedstawienie w przytoczonych uzasadnieniach wyroku motywów, jakimi kierowały się sądy administracyjne.

- 1.5 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia września 2018 roku, sygn. akt: uznał, że z brzmienia art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z dnia 6 września 2005r. Nr 169, poz. 1418. z późn. zm., dalej również jako „ustawa zabużańska”) wynika, iż nie jest możliwe uzupełnienie wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty na rzecz Skarżącego po dniu 31 grudnia 2008 roku poprzez rozszerzenie zakresu zgłoszonego żądania o kolejne nieruchomości nieujawnione przed wskazaną datą, bowiem przepis ten wymaga skonkretyzowania zakresu prawa do rekompensaty, jakiego ukształtowania domaga się wnioskodawca, w zakreślonym przez ten przepis terminie.
- 1.6 Zdaniem NSA, w przypadku powzięcia przez wnioskodawcę wiadomości o kolejnej nieruchomości, za którą przysługuje prawo do rekompensaty, po dniu 31 grudnia 2008 roku, nie istnieje realna możliwość wznowienia postępowania w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 roku, nr 2096 ze zm., dalej również jako „k.p.a.”) w zw. z art. 20 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty, zaś żądanie przyznania rekompensaty za kolejne nieruchomości nieujawnione przed dniem 31 grudnia 2008 roku należy traktować jako nowe wnioski zgłoszone po upływie terminu o charakterze prekluzyjnym, a więc jako wnioski spóźnione, mimo że pierwotny wniosek o rekompensacie zabużańskiej został przez skarżącego złożony w terminie, tj. w dniu 11 października 2006 r. NSA wskazał, że wprawdzie uznaje **jedność stosunku materialnoprawnego w sprawach dotyczących ukształtowania prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie**, jednak doszedł do wniosku, iż w niniejszej sprawie niedopuszczalna była modyfikacja pierwotnego żądania wnioskodawcy o nieruchomość położoną w miejscowości U , bowiem dowody dotyczące tej nieruchomości zostały pozyskane z archiwum państwowego już po 31 grudnia 2008 r., tj. terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy.
- 1.7 Należy zauważyć, że NSA rozpatrujący niniejszą sprawę, mimo tożsamości stanów faktycznych, nie podzielił poglądu wyrażonego przez NSA niestety w odosobnionym w wyroku wydanym w dniu 19 kwietnia 2012 roku (sygn. akt: I OSK 604/11), w którym przyjęto, iż istotą realizacji "uprawnień zabużańskich" jest rekompensata za "nieruchomości pozostawione poza granicami kraju" i należy to rozumieć jako prawo do kompensacji za **wszystkie nieruchomości pozostawione poza granicami państwa polskiego**. W

przytoczonym judykacie NSA stwierdził wprost, iż osoba, która uzyskała już potwierdzenie "prawa do zaliczenia lub rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami państwa polskiego" w formie zaświadczenia lub decyzji i następnie wskazuje inną nieruchomość po dniu 31 grudnia 2008 roku, ma prawo do wznowienia zakońzonego wydaniem zaświadczenia lub decyzji postępowania, jeżeli spełnia warunki określone w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

Orzeczenie to wydaje się w pełni odpowiadać rzeczywistej intencji ustawodawcy oraz wytycznym ETPCz zawartym w wyroku Wielkiej Izby Trybunału Strasburskiego z 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniowski v. Polska* (skarga nr 31443/96).

- 1.8 W wyroku z dnia 15 grudnia 2004 roku (sygn. akt: K 2/04) Trybunał Konstytucyjny, wskazując kierunek wykładni regulacji zabużańskich, stwierdził m.in., że:
- „Kwestionowany wymóg oznacza uzależnienie przyznania prawa zaliczenia od okoliczności dość arbitralnie określonej i przypadkowej, jaką jest zamieszkiwanie na stałe w Polsce od 30 stycznia 2004 roku, pozostaje warunkiem wprowadzonym dowolnie i bez dostatecznego uzasadnienia merytorycznego. Jest on sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wobec ograniczenia praw z przyczyn nie wskazanych w tym przepisie), art. 32 (ze względu na nierówne traktowanie potencjalnych uprawnionych, zamieszkałych na stałe w Polsce i poza terytorium Polski) i z art. 64 ust. 2 ze względu na zbyt daleko idące zróżnicowanie ochrony prawa majątkowego wskazanych tu obu kategorii osób.”*
- 1.9 Ponadto, w najnowszym wyroku dotyczącym problematyki ustawy zabużańskiej z dnia 23 października 2012 roku, sygn. akt: SK 11/12 (OTK-A 2012/9/107) Trybunał Konstytucyjny wskazał: „Bardzo szeroka swoboda regulacyjna ustawodawcy w sferze określania zasad i form rekompensat za mienie zabużańskie (por. wyroki o sygn. K 33/02 i K 2/04), nie może pociągać za sobą automatycznej aprobaty dla każdego kryterium dostępu do tych świadczeń, które pozwala na ograniczenie kręgu uprawnionych do rozmiarów możliwych do sfinansowania z budżetu państwa. Jeżeli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie świadczeń, które nie są bezwzględnie wymagane przez Konstytucję, to musi bardzo rozważnie ustalać wszystkie warunki przesądzające o ich inkluzywności albo ekskluzywności. W szczególności nie jest dopuszczalny wybór takich kryteriów dostępu do świadczeń, które mają charakter arbitralny i oderwany od celu danej regulacji, ale za to są łatwe do zastosowania i weryfikacji.” Tak więc w sprawie skarżącego niedopuszczalnym wydaje

się tworzenie takiej regulacji, która uniemożliwia wznowienie postępowania wskutek odnalezienia nowych dowodów dotyczących majątku U , zwłaszcza gdy dostęp do tych dowodów uzależniony jest całkowicie od rzetelności pracowników archiwum państwowego obcego państwa, ██████████.

1.10 Podobne stanowisko należy zająć, ustosunkowując się do obecnego w orzecznictwie sądów administracyjnych „arbitralnie określonego i przypadkowego” wymogu ujawnienia wszystkich nieruchomości pozostawionych przez poprzedników wnioskodawcy poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej przed terminem określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, oraz braku możliwości modyfikacji zakresu wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty, również w drodze wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., pomimo późniejszego wykrycia takich nieruchomości, mając w szczególności na uwadze powszechnie znane istotne trudności w uzyskaniu stosownej dokumentacji z archiwów zagranicznych, ██████████. Uzależnienie przyznania prawa do rekompensaty od okoliczności arbitralnie określonej i przypadkowej, jaką jest udostępnienie materiałów archiwalnych przez zagraniczne archiwa państwowe ██████████, pozostaje zatem warunkiem wprowadzonym dowolnie i bez dostatecznego uzasadnienia merytorycznego.

1.11 Ograniczenie prawa wskazywania po dniu 31 grudnia 2018 roku utraconych nieruchomości, w sytuacji gdy wniosek został złożony we wskazanym terminie, stanowi istotne naruszenie prawa każdego obywatela do ochrony jego własności i innych praw. Stawianie przez ustawodawcę warunku posiadania informacji o wszystkich utraconych nieruchomościach praktycznie w dniu składania wniosku zabużańskiego (gdyż wniosek skutecznie mógł być złożony do dnia 31 grudnia 2018 roku), po ponad 60 latach od wybuchu II wojny światowej, jest nierealne i całkowicie arbitralne w stosunku do obywateli polskich, którym przyszło zmierzyć się z tragicznym wydarzeniem, jakim była wojna i ucieczka z terenów zajmowanych przez Rosjan, Ukraińców czy Białorusinów. Z przedmiotowych względów wymóg, aby Zabuzanie w chwili składania wniosku posiadali wiedzę o wszystkich utraconych za Bugiem nieruchomościach, wydaje się być dalece abstrakcyjny, arbitralny i nie znajdujący żadnego oparcia w zasadach wyrażonych w Konstytucji.

- 1.12 Poza tym byłoby to uzależnieniem nabycia prawa do rekompensaty od czynników całkowicie od nich niezależnych, w postaci efektywności działania urzędników archiwów państwowych obcego państwa ██████████, która to działalność, jak pokazuje praktyka, pozostawia wiele do życzenia, zwłaszcza, że archiwa te do chwili obecnej nie zostały uporządkowane, odpowiednio skatalogowane i zdigitalizowane.
- 1.13 Wobec powyższego, ocena konstytucyjności wskazanych powyżej przepisów jest konieczna dla ochrony przysługujących Skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że „przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek między 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 obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (zob. m.in. wyrok z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00).
- 1.14 W niniejszej sprawie niewątpliwie doszło do naruszenia wymienionych powyżej praw majątkowych rangi konstytucyjnej. Dokonując wykładni art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 Naczelnny Sąd Administracyjny orzekł ostatecznie co do tych praw na niekorzyść Skarżącego, pozbawiając go należnego mu prawa do rekompensaty za pozostawioną ██████████ na kresach nieruchomości U ██████████. Jako że NSA w wydanym wyroku powołał się na wykładnię prawa, *nota bene* dalece wątpliwą, dokonaną w szeregu innych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłych na tle spraw zabużańskich [zob. zwłaszcza wyroki NSA: z 24 maja 2013 r., I OSK 594/12 (LEX nr 1557377), z 7 lutego 2014 r., I OSK 2116/12 (LEX nr 1449882), z 20 maja 2014 r., I OSK 2600/12 (LEX nr 1766201); z 1 grudnia 2015, I OSK 594/14, z 27 września 2016 r., I OSK 2877/14 (LEX nr 2167311), z 17 lutego 2017 r., I OSK 959/15 (LEX nr 2258480) i inne], należy stwierdzić, iż konieczna jest ocena jej konstytucyjności przez Trybunał, gdyż **wykładnia ta,**

stanowiąca wyraz ujednoliconego stosowania prawa przez sądy administracyjne, zamknęła drogę Skarżącemu do zrealizowania przysługującego mu prawa do rekompensaty (por. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 14/05, w której TK uznał przyjętą przez SN interpretację przepisu za istotny czynnik przesądzający o zasadności oceny jego konstytucyjności oraz wyrok TK w sprawie SK 11/12).

- 1.15 W celu zarysowania powyżej wskazanej ugruntowanej, błędnej wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasadne będzie przywołanie stanowiska wyrażonego przez ten Sąd w wyroku z dnia 20 maja 2014 roku, sygn. akt: I OSK 2600/12, w którym odwołał się on także do orzeczeń NSA z dnia 24 maja 2013 roku, sygn. akt I OSK 594/12 oraz z dnia 7 lutego 2014 roku, sygn. akt. I OSK 2216/12: „Podkreślić należy, że z regulacji zawartej w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. (powołany wcześniej art. 1 ust. 1 ustawy) wynika wprost, że rekompensata przysługuje wyłącznie za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nie zaś za całe utracone przez osoby uprawnione do tego świadczenia mienie. Jak podniesiono w wyroku z dnia 24 maja 2013 r., wprowadzony ustawą system zaspokojenia przyznanych uprawnień ustawodawca jednoznacznie powiązał z wymogiem stosownej aktywności i dyscypliny osób zainteresowanych. Potwierdzenie prawa do rekompensaty nie następuje bowiem z urzędu, lecz wyłącznie z inicjatywy osób uprawnionych, które złożą przewidziany ustawą wniosek w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. Jak słusznie stwierdzono w tym orzeczeniu: "jeżeli przepis wskazuje datę, do której osoby uprawnione mogły złożyć wniosek o przyznanie im rekompensaty, a świadczenie to przysługuje za konkretne nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Polski, to oczywistym jest, że zainteresowani w określonym terminie muszą uzewnętrznic nie tylko wolę skorzystania z przywilejów przyznanych im ustawą, lecz najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r. zobowiązani są wskazać, za jakie konkretne nieruchomości żądają przyznania im rekompensaty". (...) Żaden z przepisów ustawy nie pozwala przyjąć sugerowanej w skardze kasacyjnej dopuszczalności skutecznego rozszerzenia wniosku o kolejne nieruchomości po określonym w art. 5 ust. 1 terminie. Rekompensata przysługuje tylko za te konkretne nieruchomości, co do których wnioski zostały zgłoszone do dnia 31 grudnia 2008 roku.”

- 1.16 Już w tym miejscu warto zauważyć, że w świetle jednolitego poglądu NSA, „prawo do rekompensaty przysługuje z określonego tytułu jako jedno uprawnienie. Z punktu widzenia przedmiotowego jest to jedno uprawnienie z jednego tytułu faktyczno-prawnego (pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach wyżej określonych). Wystarczy wskazać na

brzmienie językowe art. 1, art. 2, art. 5 ust. 3 ustawy, a zwłaszcza art. 3 ust. 1 i 2 ustawy. W każdym z tych przypadków jest mowa o prawie do rekompensaty (przyp. JF - liczba pojedyncza), a nie o prawach do rekompensaty (przyp. JF - liczba mnoga) przysługujących odrębnie poszczególnym uprawnionym. Jak się podkreśla w orzecznictwie, jedność stosunku materialnoprawnego jest ewidentna. (...) Wielość podmiotów uprawnionych nie skutkuje wielością uprawnień.” (zob. uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2017 roku (sygn. akt: I OPS 3/17).

Co więcej, orzecznictwo stoi również na stanowisku, że bez względu na ilość nieruchomości, zawsze mamy do czynienia z jedną sprawą zabużańską, co zostało wyrażone m.in. w wyroku NSA w Warszawie z dnia sygn. akt: I OSK 604/11: „Sprawa ta jest jedną sprawą niezależnie od liczby nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa”. W związku z powyższym sprawę o realizację prawa do rekompensaty należy traktować jako jedną sprawę w znaczeniu materialnoprawnym, choćby nieruchomości było kilka.

- 1.17 Należy zatem stwierdzić, iż jedynie eliminacja z systemu prawnego zaskarżonych przepisów we wskazanym w *petitum* zakresie zagwarantuje Skarżącemu możliwość uzyskania słusznej i należnej ochrony jego konstytucyjnych praw, poprzez możliwość wznowienia postępowania w sprawie potwierdzenia przysługującego Skarżącemu prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami państwa polskiego, i w konsekwencji uzyskania rekompensaty w pełnej należnej Skarżącemu wysokości.

II. STAN FAKTYCZNY SPRAWY

II.1. WYCZERPANIE DROGI SĄDOWEJ

- 2.1 W dniu października 2006 roku skarżący A K złożył wniosek o wydanie decyzji na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej potwierdzającej prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez I K wszystkich

znanych mu wówczas nieruchomości obejmujących majątek w miejscowości Ś wraz z przyległością w miejscowości K .

2.2 Wojewoda decyzją nr z dnia listopada 2014 roku oraz decyzją nr z dnia czerwca 2015 roku potwierdził A K prawo do rekompensaty w związku z pozostawieniem przez I K nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w miejscowości Ś i przyległości K .

2.3 Po prawomocnym zakończeniu przedmiotowego postępowania, w dniu lutego 2016 roku Skarżący otrzymał z **Archiwum Państwowego Obwodu T** list wraz z szeregiem dokumentów. Z treści listu wynikało, że załączone dokumenty poświadczają stan własności I K we wsi Ś , który to majątek był objęty postępowaniem zakończonym ostatecznie przez Wojewodę . Jak wynikało jednakże z jednego z otrzymanych dokumentów, do I K należał także nieuwzględniony w ramach zakończonego postępowania zabużańskiego majątek U o obszarze ha, w tym ha użytków rolnych, wchodzący w skład szeroko rozumianego majątku Ś (główniej siedziby rodowej jego rodziny).

2.4 W tym stanie rzeczy, pismem z dnia lutego 2016 roku A K złożył **wniosek o wznowienie postępowania** w sprawie zakończonej ostatecznymi decyzjami Wojewody z dnia listopada 2014 roku, nr oraz z dnia czerwca 2015 roku, nr , **z uwagi na wyjście na jaw nowych okoliczności faktycznych i dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanymi zarówno organowi orzekającemu w sprawie, jak i wnioskodawcy, tj. okoliczności, iż w skład pozostawionego majątku S wchodził ponadto grunt o powierzchni ha (tzw. przyległość U), co nie zostało uwzględnione przez Wojewodę w decyzjach potwierdzających prawo do rekompensaty.**

2.5 Wskutek złożenia w/w wniosku, Wojewoda postanowieniem nr z dnia maja 2016 roku wznowił postępowanie zakończone ostatecznymi decyzjami Wojewody nr i . Po zbadaniu sprawy Wojewoda

decyzją nr z dnia czerwca 2016 roku odmówił uchylenia decyzji Wojewody nr i W uzasadnieniu Organ wskazał, że w jego ocenie wnioski dotyczące ha gruntu pozostawionych w miejscowości U „*jest w swej istocie nowym wnioskiem o zupełnie inne nieruchomości niż te, na które wskazywał pełnomocnik strony we wniosku z października 2006 roku*”. W dalszej części uzasadnienia Wojewoda podkreślił, że skoro pierwotny wniosek dotyczył wyłącznie nieruchomości pozostawionych w miejscowości Ś i K to „*tym samym należy uznać, że pierwotny wniosek został ograniczony do ww. nieruchomości*”, zaś „*żądania dotyczące przyznania rekompensaty za kolejne nieruchomości, niewyjawione przed 31 grudnia 2008 roku, należy traktować jako nowe wnioski zgłoszone po upływie wyznaczonego terminu o charakterze materialnym.*”

- 2.6 Od powyższego rozstrzygnięcia Wojewody pismem z dnia lipca 2016 roku Skarżący A K złożył odwołanie do Ministra Skarbu Państwa, zarzucając m. in. naruszenie art. 5 ust. 1 – 4 oraz art. 6 ust. 1 – 5 ustawy zabużańskiej w zw. z art. 20 tej ustawy i art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., poprzez ich całkowicie błędną wykładnię i przyjęcie, że rekompensata przysługuje tylko za konkretne, wskazane przez wnioskodawcę enumeratywnie nieruchomości, w sprawie których wnioski zostały zgłoszone nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 roku.
- 2.7 Minister Skarbu Państwa decyzją z dnia października 2016 roku (nr) nie uwzględnił odwołania A K i odmówił uchylenia decyzji Wojewody wskazując, iż pierwotny wniosek zabużański złożony przez skarżącego w 2006 roku nie dotyczył majątku U , lecz pozostałych nieruchomości pozostawionych Zdaniem Ministra, w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki do wznowienia postępowania, ponieważ „nowe dowody” nie dotyczą nieruchomości pierwotnie wskazanych we wniosku z 2006 roku.
- 2.8 Skarżący dnia października 2016 roku wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W na ww. decyzję Ministra Skarbu Państwa, podnosząc m.in. zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej poprzez błędne jego niezastosowanie i uznanie, że w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy do wznowienia postępowania z uwagi na to, że przedłożone przez Skarżącego nowe dowody nie dotyczą sprawy zainicjowanej w 2006 roku, a także naruszenie art. 5 ust. 1 – 4 oraz art. 6 ust. 1 – 5 ustawy zabużańskiej, poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że rekompensata przysługuje tylko za konkretne, wskazane przez wnioskodawcę

enumeratywnie nieruchomości, w sprawie których wnioski zostały zgłoszone nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 roku.

2.9 Wyrokiem z dnia stycznia 2017 roku (sygn. akt:) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę A K na decyzję Ministra Skarbu Państwa w przedmiocie utrzymania decyzji Wojewody , odmawiającej uchylecia decyzji Wojewody nr i .

2.10 W dniu marca 2017 roku A K wniósł skargę kasacyjną od w/w wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżając go w całości. Skarżący wyrokowi zarzucił naruszenie m.in:

- **art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji** w zw. z **art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** w zw. z **art. 1 Protokołu nr 1 do „Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”** w zw. z **art. 5 ust. 1 i art. 20 Ustawy Zabużańskiej** oraz **art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.** poprzez zaniechanie prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy zabużańskiej nakazującej takie ich rozumienie, które w maksymalny sposób **ułatwiają efektywną realizację „prawa do pełnej rekompensaty zabużańskiej”** stanowiącej majątkowe prawo o charakterze publicznoprawnym, które *„korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji)”* - wyrok TK z 19 grudnia 2002 roku K 33/02 oraz wyrok TK z 23 października 2012 roku SK 11/12;
- **art. 20** w zw. z **art. 5 ust. 1 Ustawy zabużańskiej** oraz **art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.** poprzez zamknięcie skarżącemu drogi sądowej i administracyjnej do realizacji **prawa do rekompensaty w pełnej należnej mu kwocie**, poprzez uznanie, że wskazanie utraconej nieruchomości stanowiącej własność , mimo uprzedniego złożenia wniosku potwierdzenia przysługującego mu prawa do rekompensaty zabużańskiej, po dniu 31 grudnia 2008 roku jest bezskuteczne, w sytuacji gdy przed tą datą skarżący nie posiadał żadnych informacji o tej nieruchomości mimo dochowania maksimum staranności w zbieraniu informacji o utraconym majątku we wszelkich archiwach państwowych i Ambasadzie Polskiej w L , a tym samym nieuwzględnienie okoliczności, że **art. 20 ustawy zabużańskiej** wprost stanowi, że w sprawach zakończonych ostateczną decyzją zastosowanie ma także art. 145 k.p.a. umożliwiającą wznawianie

postępowania w sytuacji wykrycia nowych dowodów nieznanymi stronie i organowi w toku zakończonego postępowania;

- **art. 5 ust. 1 – 4 oraz art. 6 ust. 1 – 5** Ustawy Zabużańskiej poprzez błędne przyjęcie, że przedmiotem sprawy zabużańskiej nie jest **jedno prawo do rekompensaty** przysługujące wnioskodawcy **związane z wszystkimi utraconymi nieruchomościami**, lecz wyłącznie prawo do rekompensaty za konkretne nieruchomości wskazane we wniosku, podczas gdy z orzecznictwa NSA w Warszawie wynika wprost, że przedmiotem w sprawach dotyczących potwierdzenia prawa do rekompensaty zabużańskiej **występuje jeden stosunek materialnoprawny, a zatem istnieje w tym przedmiocie tylko jedna sprawa administracyjna;**

2.11 Wyrokiem z dnia września 2018 roku (sygn. akt:) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną A K . Sąd wskazał, że żądania dotyczące przyznania rekompensaty za kolejne nieruchomości, nieujawnione przed datą wskazaną w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, traktować trzeba jako nowe wnioski zgłoszone po upływie wyznaczonego przez ustawodawcę terminu o charakterze prekluzyjnym. W ocenie NSA, brak jest w ustawie jakichkolwiek zapisów, które pozwalałyby przyjąć, że wnioski, które należało złożyć w nieprzekraczalnym terminie, mogłyby być uzupełnione w późniejszym czasie, w tym po dniu 31 grudnia 2008 roku.

Nadto NSA stwierdził, iż w niniejszej sprawie wniosek o wznowienie postępowania nie odnosi się do podmiotowego i przedmiotowego zakresu sprawy zakończonej decyzjami ostatecznymi, lecz kreuje jej nowy zakres przedmiotowy, poszerzając go o nową nieruchomość, która dotychczas nie była przedmiotem postępowania administracyjnego. W konsekwencji, w ocenie Sądu, pomiędzy sprawą w postępowaniu zwykłym a sprawą po wznowieniu postępowania nie zachodzi tożsamość co do przedmiotu.

II.2. WYKŁADNIA PRAWA DOKONANA PRZEZ ORZEKAJĄCE W SPRAWIE ORGANY ORAZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

3.1 Sądy administracyjne obu instancji podzieliły i uzupełniły wykładnię prawa dokonaną przez Wojewodę . oraz Ministra Skarbu Państwa. Wobec tego zasadne jest łączne

omówienie wykładni zaskarżonych przepisów, dokonane przez Wojewodę , Ministra Skarbu Państwa, WSA w W oraz NSA, z zaznaczeniem, iż w przypadku wyeliminowania zaskarżonych przepisów z obrotu prawnego w zakresie wskazanym w *petitum*, rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie niewątpliwie byłoby inne, a konstytucyjnie gwarantowane prawa Skarżącego nie doznałyby naruszenia.

- 3.2 Zarówno organy administracji publicznej, jak i WSA w W oraz NSA nie uznały zasadności wznowienia postępowania w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty zakończonego decyzjami Wojewody nr i nr , w trybie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Organy i sądy orzekające w sprawie nie podzieliły argumentacji, iż fakt otrzymania przez A K w 2016 roku z ukraińskiego archiwum państwowego nowych dokumentów, z których wynikało, iż w rzeczywistości majątek S , obejmował swoim zasięgiem terytorialnym jeszcze dodatkową przyległość U , stanowi podstawę do wznowienia przedmiotowego postępowania, będąc przejawem nowych okoliczności faktycznych oraz nowych dowodów, które wyszły na jaw po zakończeniu postępowania, a które nie były znane Organowi w dacie wydawania decyzji potwierdzających prawo do rekompensaty.
- 3.3 Dokonując wykładni art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w kontekście niniejszej sprawy, organy i sądy administracyjne uznały, iż dokumenty uzyskane przez skarżącego z Archiwum Państwowego Obwodu T w 2016 roku nie są związane ze sprawą zakończoną w/w ostatecznymi decyzjami Wojewody . W ocenie Ministra, zaakceptowanej przez WSA i NSA, dokumenty te nie dotyczą sprawy zainicjowanej wnioskiem z dnia października 2006 roku, w którym wszak nie wskazano wprost majątku U , przez co nie mogą one stanowić podstawy wzruszenia w/w decyzji. Jak w szczególności stwierdził NSA w swoim wyroku, wniosek skarżącego o wznowienie postępowania nie odnosi się do podmiotowego i przedmiotowego zakresu sprawy zakończonej decyzjami ostatecznymi, lecz kreuje jej nowy zakres przedmiotowy, poszerzając go o nową nieruchomość, która dotychczas nie była przedmiotem postępowania administracyjnego. W konsekwencji, w ocenie Sądu, pomiędzy sprawą w postępowaniu zwykłym a sprawą po wznowieniu postępowania nie zachodzi tożsamość co do przedmiotu (s. 13 uzasadnienia). **Organy oraz sądy zdają się zupełnie pomijać fakt, iż Skarżący nie miał przecież żadnej realnej możliwości wskazania majątku U już we wniosku z dnia października 2006 roku, gdyż nie posiadał o nim jakiegokolwiek wiedzy, zaś istotą oraz celem instytucji**

wznowienia postępowania w oparciu o przywoływaną podstawę jest właśnie zapewnienie stronie możliwości korekty nieprawidłowo ustalonego stanu faktycznego, na podstawie którego wydano decyzję, a w konsekwencji uzyskanie nowego i prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, w oparciu odnalezione nowe dowody w sprawie. Zresztą ustawodawca w art. 20 *ustawy rekompensacyjnej* wprost przewidział taką możliwość i upoważnił strony do składania wniosków o wznowienie w każdym czasie, bez ograniczenia czasowego wynikającego z art. 146 § 1 k.p.a. (tak przynajmniej było w pierwotnej wersji tej ustawy). Przy czym zauważyć należy, że ustawodawca nowelizując w 2008 roku art. 20 *ustawy rekompensacyjnej* nie podał powodowa dla których wyeliminował wyłączenie stosowania art. 146 § 1 k.p.a. (zob. art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. (Dz. U. Nr 197/2008, poz. 1223) zmieniającej nin. ustawę z dniem 20 listopada 2008 r.

- 3.4 Organy i sądy stwierdziły, iż za powyższą wykładnią przemawia m.in. sposób sformułowania **art. 6 ust. 1 *ustawy zabużańskiej***, z którego wynika, iż strona we wniosku złożonym do dnia 31 grudnia 2008 roku winna precyzyjnie określić zakres żądania przyznania jej rekompensaty, poprzez wskazanie konkretnych nieruchomości wraz z podaniem ich rodzaju i powierzchni. W tym zaś świetle, w opinii WSA, którą podzielił także NSA, wniosek o wznowienie postępowania zakończonego decyzją w przedmiocie rekompensaty, aby był skuteczny (przy spełnieniu wszystkich przesłanek), powinien mieścić się w granicach tych nieruchomości, które zostały wskazane w sprawie zakończonej wydaną w trybie zwykłym decyzją.
- 3.5 Dla oceny możliwości wznowienia postępowania w niniejszej sprawie, organy oraz sądy administracyjne za determinujący uznały termin określony przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 *ustawy zabużańskiej* (31 grudnia 2008 r.).
- 3.6 Z rozstrzygnięć zapadłych w niniejszej sprawie konsekwentnie bowiem wynika, iż zdaniem orzekających organów oraz sądów administracyjnych, rozszerzenie przedmiotowe pierwotnie złożonego wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty, poprzez wskazanie kolejnych nieruchomości, mogło mieć miejsce wyłącznie do dnia 31 grudnia 2008 roku. Żądania dotyczące przyznania rekompensaty za kolejne nieruchomości nieujawnione przed powyższą

datą należy zaś traktować jako nowe wnioski zgłoszone po upływie wyznaczonego przez ustawodawcę terminu o charakterze prekluzyjnym.

- 3.7 Podsumowując wykładnię przepisów poczynioną w niniejszym zakresie zarówno na etapie postępowania administracyjnego, jak i następnie postępowania sądowo-administracyjnego, NSA stwierdził, iż jeśli przepis wskazuje datę, do której osoby uprawnione mogły złożyć wniosek o przyznanie im rekompensaty zabużańskiej, a świadczenie to przysługuje za konkretne nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Polski, to w ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, oczywistym jest, że zainteresowani w określonym terminie musieli wyrazić nie tylko wolę skorzystania z przywilejów przyznanych im ustawą, lecz najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 roku zobowiązani byli wskazać, za jakie konkretne nieruchomości żądają przyznania im rekompensaty.
- 3.8 W wyroku z dnia września 2018 roku NSA podniósł ponadto, iż w ustawie zabużańskiej brak jest jakichkolwiek zapisów, które pozwalałyby przyjąć, że wnioski, które należało złożyć w nieprzekraczalnym terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy, mogłyby być uzupełnione w późniejszym czasie, w tym po dniu 31 grudnia 2008 roku. Sąd powołał się także na szereg judykatów NSA [zob. zwłaszcza wyroki NSA: z 24 maja 2013 r., I OSK 594/12 (LEX nr 1557377), z 7 lutego 2014 r., I OSK 2116/12 (LEX nr 1449882), z 20 maja 2014 r., I OSK 2600/12 (LEX nr 1766201); z 1 grudnia 2015, I OSK 594/14, z 27 września 2016 r., I OSK 2877/14 (LEX nr 2167311), z 17 lutego 2017 r., I OSK 959/15 (LEX nr 2258480) i inne], z których wynika, że modyfikacja wniosku poprzez rozszerzenie zakresu nieruchomości objętych żądaniem jest dopuszczalna, o ile nastąpi w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej.
- 3.9 W powyższym kontekście NSA nie rozważył zupełnie zastosowania art. 20 ustawy zabużańskiej, stanowiącego wprost, iż w sprawach zabużańskich stosuje się m. in. art. 145 k.p.a., jednakże co istotne, bez ograniczenia czasowego wynikającego z art. 146 § 1 k.p.a. Należy zatem stwierdzić, iż przy spełnieniu przesłanki wznowienia postępowania, wskazanej w art. 145 § 1 pkt 5, tj. po ujawnieniu istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji o potwierdzeniu prawa do rekompensaty, a nieznanymi organowi, który wydał niniejszą decyzję, wręcz konieczne staje się uzupełnienie zakresu rozpoznania sprawy, o te nowe okoliczności, które wyszły na jaw, tym bardziej że w orzecznictwie zabużańskim utrwalony jest już pogląd, iż w sprawach tych ewidentna jest jedność stosunku materialnoprawnego, albowiem uprawnienia do

rekompensaty wynikają z jednego stanu faktycznoprawnego (uchwała 7 sędziów NSA z 9 października 2017 r., I OPS 3/17, OSP nr 4/2018, poz. 41, oraz zob. s. 10-11 uzasadnienia wydanego w sprawie skarżącego wyroku). W odniesieniu zaś do samego wyłączenia stosowania art. 146 § 1 k.p.a. NSA powtórzył za Sądem I instancji, iż intencją wprowadzenia do ustawy zabużańskiej m.in. możliwości skorzystania z instytucji wznowienia postępowania administracyjnego „było przede wszystkim umożliwienie zmiany wydawanych wcześniej i na podstawie odrębnych przepisów prawa zaświadczeń oraz decyzji w sprawach dotyczących mienia zabużańskiego, a nie wzruszanie ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w trybie obecnie obowiązującej ustawy zabużańskiej” (s. 17 uzasadnienia).

- 3.10 Niezależnie od powyższych twierdzeń, NSA wskazał jednak, zgadzając się ze skarżącym, iż na gruncie spraw zabużańskich w sposób ewidentny występuje **jedność stosunku materialnoprawnego**, co oznacza, iż przedmiotem sprawy zabużańskiej jest **jedno prawo do rekompensaty (liczba pojedyncza)**, a zatem istnieje w tym zakresie **tylko jedna sprawa administracyjna, a nie tyle różnych spraw ile pozostawiono nieruchomości**. Z punktu widzenia przedmiotowego jest to bowiem jedno uprawnienie wynikające z jednego stanu faktyczno-prawnego (pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach określonych przez ustawę zabużańską). Jak podkreśla NSA, przekonuje o tym brzmienie językowe art. 1, art. 2, art. 5 ust. 3, a zwłaszcza art. 3 ust. 1 i 2 ustawy. W każdym z tych przepisów, podkreśla się w orzecznictwie, jest mowa o prawie do rekompensaty (liczba pojedyncza), a nie o prawach do rekompensaty (liczba mnoga). Zob. **uchwała 7 sędziów NSA z 9 października 2017 r., I OPS 3/17, OSP nr 4/2018, poz. 41** oraz wyroki NSA wskazane na str. 10 *in fine* uzasadnienia załączonego do skargi wyroku NSA z . września 2018 r.,).

III. UZASADNIENIE ZARZUTÓW SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

III.1. ZARZUT NARUSZENIA ART. 64 UST. 1 I 2 W ZW. Z ART. 31 UST. 3 KONSTYTUCJI RP

- 3.1 Wskazać należy, że **art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej**, w zakresie w jakim uniemożliwia modyfikację (korektę lub nawet doprecyzowanie) wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, po dniu 31 grudnia 2008 roku z uwagi na ujawnienie nowych

dowodów potwierdzających pozostawienie kolejnych nieruchomości nieobjętych pierwotnym wnioskiem, a przez to zamyka drogę do dochodzenia rekompensaty za przedmiotowe nieruchomości, naruszają chronione Konstytucją prawo własności poprzez jego bezpodstawne ograniczenie pomimo braku zaistnienia ściśle określonych przesłanek, stanowiąc przy tym naruszenie istoty prawa do rekompensaty, tj. **art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

3.2 Wykładnia przepisów ustawy zabużańskiej przyjęta przez orzekające w sprawie sądy administracyjne oraz organy stanowi niczym nieusprawiedliwioną ingerencję w zakres przysługującego Skarżącemu konstytucyjnie chronionego prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej przez jego poprzedniczkę prawną. Należy podkreślić, iż jest ona jednocześnie zaprzeczeniem zaleceń Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej również „ETPCz”) wynikających z wyroku z dnia 22 czerwca 2004 roku w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96). ETPCz wskazał bowiem w szczególności, iż Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest do zapewnienia **skutecznej i szybkiej realizacji uprawnień przysługujących Zabużanom** w drodze odpowiednich środków prawnych i administracyjnych. Odmowa zaś uwzględnienia wniosku Skarżącego o wznowienie postępowania zakończonego wydaniem ostatecznych decyzji potwierdzających przysługujące mu prawo do rekompensaty, wobec ujawnienia po dniu 31 grudnia 2008 roku kolejnej nieruchomości wchodzącej w skład majątku ██████████, **za który Organ przyznał wszak Skarżącemu rekompensatę**, w sytuacji dołożenia przez Skarżącego maksymalnej staranności w zakresie gromadzenia dowodów i dokumentów o stanie własności I K przed terminem określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, godzi bezspornie w uprawnienia majątkowe Skarżącego, nie znajdując przy tym jakiegokolwiek uzasadnienia z perspektywy przesłanek art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nadto jest sprzeczne z postulatem skutecznej realizacji uprawnień zabużańskich.

3.3 W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości fakt, iż prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie stanowi samodzielne prawo majątkowe o charakterze publicznoprawnym i odszkodowawczym, korzystającym z ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. I tak, w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 roku (sygn. akt K 2/04) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że **prawo zaliczenia** (analogiczne do prawa do rekompensaty) **jako publiczne prawo majątkowe podlega konstytucyjnej ochronie**

zgodnie z dyspozycją art. 64 ust. 1 (wraz z prawem jego dziedziczenia), jak też rygorom równej dla wszystkich ochrony prawnej, ustanowionym w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Podobne stanowisko zawarł TK w wyroku z dnia 23 października 2012 roku, SK 11/12.

- 3.4 Ponadto, w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 roku (sygn. akt: K 33/02) Trybunał stwierdził, że prawo zaliczenia jest **samodzielnym prawem majątkowym** oraz, że **stanowi ono swoisty surogat utraconego prawa własności**. Trybunał jednocześnie wskazał, że nie jest ono jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, ale uznanym w porządku prawnym Rzeczypospolitej prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym, jak również, iż **prawo to korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw majątkowych przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji**. Trybunał podniósł, iż *„nie jest to prawo własności, jednak nie może być ono również sprowadzone do kategorii prawa potencjalnego w znaczeniu ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Pomimo faktu, że wykonanie prawa zależy od aktywności samego uprawnionego, nie byłby uzasadniony wniosek, iż prawo to nie istnieje do momentu jego realizacji, związanej z wygraniem przetargu, w którym uprawniony może odliczyć wartość majątku pozostawionego od wartości nabytej nieruchomości bądź opłat z tytułu użytkowania wieczystego. (...) W przypadku prawa zaliczania chodzi o samodzielną, dostatecznie ukształtowaną instytucję prawną, w przypadku której jedynie wykonanie jest uzależnione od wystąpienia określonych okoliczności faktycznych i prawnych.”*

- 3.5 Z powyższych konstatacji wynika zatem, iż co do zasady wykluczone jest przyjmowanie przez ustawodawcę regulacji, a także dokonywanie takiej wykładni przepisów prawa przez sądy i organy stosujące prawo, jaka owe uprawnienia mogłaby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę zbytnio ograniczać, przy braku spełnienia przesłanek dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnego prawa ochrony praw majątkowych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

- 3.6 Jak stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji: *„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”*. Oczywiście jest, że pozbawienie uprawnionych zabużan prawa do części należnej im rekompensaty przy wykorzystaniu instytucji wznowienia postępowania w

związku z wykryciem nowych dowodów dotyczących innych pozostawionych na kresach nieruchomości jest właśnie takim niedopuszczalnym ograniczeniem istoty prawa do rekompensaty, które nie mogłoby być zrealizowane, gdyby zabużanie nie dysponowali dowodami odnośnie dokładnej lokalizacji nieruchomości i jej obszaru w dniu składania wniosku, skoro wniosek można było złożyć do 31 grudnia 2008 r.

- 3.7 W orzecznictwie przyjmuje się, że art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje ogólną zasadę proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r. P. 10/2006 OTK ZU 2006/9A poz. 128). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, normę zawartą w powołanym przepisie należy stosować kumulatywnie z normami zamieszczonymi w przepisach dotyczących poszczególnych wolności i praw, które również przewidują wymóg proporcjonalności przy ich ewentualnym ograniczaniu, tj. łącznie z art. 64 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., P 26/2009 OTK ZU 2011/3A poz. 18).
- 3.8 Jak wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2001 roku w sprawie o sygn. akt K 23/00 „*granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz istota poszczególnych praw i wolności*”. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 roku (sygn. akt P 11/98), Trybunał wskazał, że zakres ograniczeń nie może powodować **zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego** i przekształcenia go w „pozór prawa”, a taka zaprezentowana w sprawie skarżącego przez NSA utrwalona już wykładnią zaskarżonych niniejszą skargą przepisów ustawy zabużańskiej tworzy właśnie „pozór prawa” do rekompensaty, skoro mimo dołożenia przez zabużanina maksimum staranności (złożenie wniosku w terminie, wielokrotne wystąpienia do polskich placówek konsularnych i archiwów ukraińskich o odszukanie dowodów i wreszcie po uzyskaniu dowodu niezwłoczne złożenie wniosku o wznowienie postępowania) pozostawienia nieruchomości przez matkę pozbawia go możliwości realizacji tego prawa. Trybunał stwierdził, że w takiej sytuacji dochodzi do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści – istoty tego prawa. Chodzi o realizację postulatu, zgodnie z którym powinny być tworzone takie regulacje prawne, które zapewniają jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, ale i realność realizacji uprawnienia w pełni zakładają przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych.

- 3.9 Zasada proporcjonalności wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w kontekście uprawnień chronionych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, w najbardziej generalnym ujęciu oznacza **taką wykładnię przepisów, która w najmniejszym stopniu wkracza w konstytucyjne uprawnienia, nie naruszając istoty chronionego prawa własności oraz zasady równego traktowania wszystkich uprawnionych z tego tytułu.** Musi bowiem istnieć racjonalna proporcjonalność między celem w postaci zrekompensowania utraty nieruchomości (utrata dokonanej za wyraźną zgodą państwa polskiego - tzw. układami republikańskimi) położonych na wschód od Bugu ich właścicielom, a zastosowanymi środkami gwarantującymi równą ochronę prawa własności.
- 3.10 Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika wprost, że ograniczenia w zakresie korzystania z praw konstytucyjnych (w tym z równej ochrony praw majątkowych) **nie mogą naruszać istoty tych praw.** „Konieczność”, którą wyraża ten przepis, mieści w sobie postulat **niezbędności, przydatności i proporcjonalności** wprowadzanych ograniczeń.
- 3.11 Treść normatywną zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przypominał Trybunał w wielu swoich orzeczeniach, między innymi w wyroku z 11 maja 1999 r. (sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74), w którym wyjaśnił, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia **rzeczywistej potrzeby ingerencji** w zakres prawa bądź wolności jednostki, z drugiej zaś strony winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc **rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów (przydatne)**. Chodzi też o środki **niezbędne**, to znaczy takie, które chronią określone wartości w sposób bądź w stopniu, który **nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków**. Przypominając, jak należy rozumieć zasadę **proporcjonalności**, Trybunał we wspomnianym wyroku podkreślił między innymi: „*«Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści w sobie postulat **niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto** wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa czy wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia.*” (zob. też wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56).

- 3.12 Pozbawienie Zabuzan – następców prawnych osób, które pozostawiły mienie poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej – prawa dochodzenia rekompensaty za nieruchomości, o których powzięli oni wiadomość lub co do których uzyskali dowody po dniu 31 grudnia 2008 roku, **pomimo uprzedniego złożenia wniosku o przyznanie rekompensaty zgodnie z wszelkimi wymogami ustawy zabużańskiej, a także dochowania maksimum staranności w gromadzeniu informacji** o utraconym mieniu we wszelkich właściwych zagranicznych archiwach państwowych [REDACTED], stanowi w ocenie Skarżącego naruszenie zasady proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności chronionego przepisami Konstytucji prawa własności odnoszącego się do prawa do rekompensaty zabużańskiej. Przedmiotowe ograniczenia **nie znajdują bowiem uzasadnienia jako warunek konieczny w demokratycznym państwie ani dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ani wolności czy też praw innych osób.** Jednocześnie należy także podkreślić, iż wprowadzone ograniczenia **naruszają istotę konstytucyjnego prawa własności.**
- 3.13 Źródłem prawa do rekompensaty zabużańskiej są umowy republikańskie z 1944 roku oraz umowy rządowe, zawierane w latach 1944 - 1945. Zabuzanie pozostawili swoje majątki poza obecnymi granicami Polski tracąc ich własność za zgodą ówczesnego państwa polskiego i z tego powodu, w imię solidarności narodowej, państwo polskie udzielało im pomocy w Polsce, nowym miejscu zamieszkania. Prawo do rekompensaty zabużańskiej miało, w tym przypadku, charakter głównie socjalny, pomocowy. Prawo to do roku 2005 (do wejścia w życie ustawy zabużańskiej) miało też jedynie formę tzw. „prawa zaliczenia” (obecnie tę formę przewiduje art. 13 ust. 1 pkt 1 a-d ustawy zabużańskiej).
- 3.14 Prawo do rekompensaty w założeniu miało mieć charakter socjalno-odszkodowawczy. Z uwagi jednak na upływ czasu, przedmiotowe prawo traciło stopniowo swój charakter socjalny, czy też „pomocowy”, zaś coraz bardziej akcentowany jest jego charakter odszkodowawczy i w rzeczywistości staje się ono niejako swoistym prawem (*sui generis*) odszkodowawczym. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 2012 roku (sygn. akt SK 11/12) stwierdzając, że na skutek upływu czasu argument o wyłącznie socjalnym charakterze tego prawa utracił na znaczeniu i w odczuciu osób ubiegających się o to świadczenie, **stanowi ono raczej odszkodowanie za utracone nieruchomości i za trudne warunki finansowe ich rodzin w przeszłości.** W odczuciu

społecznym prawo do rekompensaty zabużańskiej nie jest już więc postrzegane wyłącznie jako rodzaj wsparcia (akt solidarności) państwa polskiego dla jego obywateli, **a jako odszkodowanie należne poprzednikom prawnym za utracony majątek**. Podkreślić przy tym należy, że aktualnie: (i) ze względu na zakres zadań państwa i jego sytuację ekonomiczną, na gruncie ustawy zabużańskiej z 2005 roku osoby uprawnione nie otrzymują - jak poprzednio - zwrotu wartości całego mienia pozostawionego, a mają prawo jedynie do 20% jego wartości, (ii) na skutek uznania przez państwo polskie za całkowicie pokryte pretensje, wynikająca z umów republikańskich i roszczeń z tytułu umowy lipcowej z 1945 r., spadkobiercy Zabuzan (niezależnie od posiadanego obywatelstwa) nie mają prawa występować z roszczeniami odszkodowawczymi w stosunku do państwa, które przejęło majątki ich poprzedników prawnych ani w stosunku do jego następców, (iii) ustawa ograniczyła termin składania wniosków o przyznanie rekompensaty zabużańskiej - do 31 grudnia 2008 r. (termin prekluzyjny).

- 3.15 W przedmiotowym kontekście należy również zwrócić uwagę na występujące na tle spraw zabużańskich kluczowe zagadnienie **jedności stosunku materialnoprawnego**, obecnie nie budzące wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. **uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2017 r., I OPS 3/17**). Zgodnie bowiem z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa, przedmiotem postępowania toczącego się z wniosku składanego w trybie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy zabużańskiej jest **jedno prawo (*l. poj.*) do rekompensaty, a nie wielość praw (*l. mn.*)**.
- 3.16 W obecnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zdecydowanie przeważa pogląd wskazujący, że złożenie w terminie wniosku nawet przez jednego z uprawnionych powoduje, iż przechodząc z wykładni językowej na wykładnię funkcjonalną, wniosek tego uprawnionego jest traktowany jak wniosek pozostałych współuprawnionych. Okoliczność zaś **jedności stosunku materialnoprawnego** przesądza o tym, że toczy się **jedno postępowanie administracyjne o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia całego mienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego**.
- 3.17 W tym miejscu zasadne będzie przywołanie uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2017 roku (sygn. akt: I OPS 3/17), w której stwierdzono, iż **„zainicjowanie sprawy przez jedną uprawnioną osobę ma również konsekwencje prawne dla pozostałych, nawet nieujawnionych sukcesorów. Prawo do**

rekompensaty ma charakter jednolity, a zatem niedopuszczalne jest różnicowanie sytuacji poszczególnych spadkobierców". NSA stanął jednoznacznie na stanowisku, iż złożenie wniosku zabużańskiego w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej przez jedną z uprawnionych osób skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego również w stosunku do wszystkich pozostałych uprawnionych w rozumieniu art. 3 tej ustawy. NSA wywiódł powyższe wnioski z okoliczności jedności stosunku materialnoprawnego na gruncie spraw zabużańskich, która została przez niego ponownie wyłożona.

- 3.18 Jak wskazał NSA w powyższej uchwale I OPS 3/17 „prawo do rekompensaty przysługuje z określonego tytułu jako jedno uprawnienie. Z punktu widzenia przedmiotowego jest to jedno uprawnienie z jednego tytułu faktyczno-prawnego (pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach wyżej określonych). Wystarczy wskazać na brzmienie językowe art. 1, art. 2, art. 5 ust. 3 ustawy, a zwłaszcza art. 3 ust. 1 i 2 ustawy. W każdym z tych przypadków jest mowa o prawie do rekompensaty (przyp. JF - liczba pojedyncza), a nie o prawach do rekompensaty (przyp. JF - liczba mnoga) przysługujących odrębnie poszczególnym uprawnionym. Jak się podkreśla w orzecznictwie, jedność stosunku materialnoprawnego jest ewidentna. (...) Wielość podmiotów uprawnionych nie skutkuje wielością uprawnień.”
- 3.19 Co więcej, orzecznictwo stoi również na stanowisku, że bez względu na ilość nieruchomości, zawsze mamy do czynienia z jedną sprawą zabużańską, co zostało wyrażone m.in. w wyroku NSA w Warszawie z dnia sygn. akt: I OSK 604/11: „Sprawa ta jest jedną sprawą niezależnie od liczby nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa”. W związku z powyższym sprawę o realizację prawa do rekompensaty należy traktować jako jedną sprawę w znaczeniu materialnoprawnym, choćby nieruchomości było kilka.
- 3.20 W tym świetle należy zatem stwierdzić, iż tożsama wykładnia, zastosowana w w/w uchwale 7 sędziów NSA w wymiarze podmiotowym, która doprowadziła do korzystnego dla Zabużan rozszerzenia zakresu wniosku złożonego na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, winna być stosowana analogicznie w wymiarze przedmiotowym przy interpretowaniu oraz realizowaniu wniosków zabużańskich.

Jedynie taka wykładnia czyni bowiem zadość wymogowi zapewnienia realnej ochrony uprawnieniom Zabużan, tj. prawa do rekompensaty, wynikającego bezpośrednio z **art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji**, a także wyrażonego wiążąco przez ETPCz w orzeczeniu zapadłym w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*.

- 3.21 Tak samo bowiem, jak organ z urzędu ma obowiązek ustalić, którym osobom przysługuje przymiot strony w postępowaniu zabużańskim i umożliwić tym osobom aktywny udział w postępowaniu, na co wskazywał w uzasadnieniu przywołanej uchwały NSA, tak samo w perspektywie zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) organ powinien być zobowiązany do precyzyjnego ustalenia zakresu przedmiotowego rozpoznawanej sprawy, w tym okoliczności faktycznych dotyczących nieruchomości, za które osobie uprawnionej przysługiwać ma rekompensata, a więc skoro zachodzi jedność stosunku materialnoprawnego to organ powinien też ustalić wszystkie nieruchomości pozostawione przez uprawnionego do rekompensaty, jeżeli tylko wniosek zabużański został złożony do 31 grudnia 2008 roku.
- 3.22 Należy podkreślić, iż przedmiotem orzekania w sprawie zabużańskiej jest przyznanie jednego prawa do rekompensaty, natomiast **samo ustalenie ilości nieruchomości, ich powierzchni oraz wartości mieści się wyłącznie w podstawie faktycznej sprawy**. W tym zaś świetle, przedstawienie przez Skarżącego nowego dowodu na okoliczność wchodzenia w skład majątku dodatkowej nieruchomości, stanowiącej przyległość majątku Ś – pierwotnie wskazanego we wniosku o przyznanie rekompensaty, powinna **oznaczać konieczność wznowienia sprawy ostatecznie już zakończonej, nota bene** pozytywnie rozstrzygniętej przez organ administracji publicznej, który potwierdził przysługujące Skarżącemu prawo do rekompensaty zabużańskiej.
- 3.23 Możliwość wznowienia postępowania o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami państwa polskiego przewiduje wprost art. 20 ustawy zabużańskiej, stanowiący, iż do postępowań zakończonych wydaniem decyzji lub zaświadczeń potwierdzających prawo do rekompensaty stosuje się m.in. art. 145 k.p.a.
- 3.24 Należy zauważyć, iż z zakresu stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach zabużańskich wyłączono ograniczenie czasowe możliwości wznowiania postępowań, określone w art. 146 § 1 k.p.a. Powyższe wskazuje na intencje

ustawodawcy, zmierzające do zapewnienia Zabużanom realnej ochrony przysługujących im praw, do czego zobowiązanie wynikało z wyroku ETPCz wydanego w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96). W odniesieniu zaś do stwierdzenia sądów administracyjnych orzekających w sprawie Skarżącego, jakoby brak ograniczenia temporalnego dla możliwości wznawiania postępowań został przewidziany z myślą o postępowaniach zakończonych wydaniem zaświadczenia przed wprowadzeniem rozwiązań z ustawy zabużańskiej, należy podnieść, iż powyższe nie może stanowić argumentu uzasadniającego wykluczenie z tego zakresu spraw rozstrzygniętych decyzją już na gruncie ustawy z 2005 roku. Jeżeli zaś ustawodawca chciałby istotnie przeznaczyć możliwość nieograniczonego w czasie ewentualnego wznowienia postępowania wyłącznie dla spraw rozstrzygniętych w stanie prawnym sprzed ustawy zabużańskiej, nic nie stało na przeszkodzie, aby wprost sformułował to w art. 20 ustawy zabużańskiej, czego jednak nie zrobił, albowiem byłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i równej ochrony prawa własności.

- 3.25 W okolicznościach niniejszej sprawy nie może zaś budzić wątpliwości, iż zaistniały wszystkie warunki do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Jak wskazuje bowiem Naczelny Sąd Administracyjny, ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy zakończonej ostateczną decyzją w oparciu o w/w przesłankę wymaga wystąpienia łącznie trzech warunków. Pierwszy warunek obejmuje wymóg, aby zgłoszone okoliczności faktyczne lub dowody były nowe, a zatem **nieznane organowi rozpoznającemu sprawę w postępowaniu zwykłym**. Drugi warunek: nowe okoliczności faktyczne, nowe dowody mają **istotne znaczenie dla sprawy**. Występuje tu związek z regulacją materialną przepisami prawa sprawy rozstrzygniętej decyzją objętą żądaniem wznowienia postępowania. Tylko na podstawie przepisu prawa materialnego możliwa jest ocena, czy nowa okoliczność faktyczna, nowy dowód dotyczy ustalenia stanu faktycznego zapisanego w tym przepisie prawa. Trzeci warunek to **istnienie okoliczności faktycznej, istnienie dowodu w dniu wydania decyzji** objętej żądaniem wznowienia postępowania. **Spełnienie łącznie tych trzech warunków daje podstawy do stwierdzenia, że postępowanie zakończone ostateczną decyzją zostało dotknięte istotnym naruszeniem przepisów prawa procesowego co do ustalenia stanu faktycznego, uzasadniając ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy** (zob. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2010/15).

- 3.26 Należy stwierdzić zatem, iż w niniejszej sprawie zaistniały wszystkie z powyżej wskazanych warunków do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Wojewoda [redacted], rozstrzygając w przedmiocie rekompensaty przysługującej Skarżącemu, nie miał wiedzy o majątku U [redacted], również pozostawionym w związku z wybuchem wojny przez I K [redacted] na Wschodzie, stanowiącym ponadto nieco dalej położoną przyległość majątku S [redacted]. Okoliczność utraty majątku U [redacted] ma istotne znaczenie dla sprawy dotyczącej prawa do rekompensaty Skarżącego, gdyż wpływa bezpośrednio na prawidłowe ustalenie wysokości należnej mu rekompensaty w myśl postanowień ustawy zabużańskiej. Nie ma także wątpliwości, iż w dniu wydania decyzji potwierdzających prawo Skarżącego do rekompensaty, powyższa okoliczność już występowała.
- 3.27 Odmowę wznowienia postępowania w sytuacji ujawnienia kolejnych nieruchomości, za które osobie uprawnionej przysługuje prawo do rekompensaty, należy uznać za niedopuszczalną również z perspektywy zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), będącej jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego, mającą pełne zastosowanie w postępowaniu zabużańskim.
- 3.28 Zasada prawdy obiektywnej na gruncie postępowań zabużańskich pociąga za sobą wymóg wobec organu prowadzącego postępowanie **podjęcia wszelkich niezbędnych czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, w tym przeprowadzenia wszelkich dowodów, jakie mogą przyczynić się do wyjaśnienia sprawy**, a nie są sprzeczne z prawem. Co więcej, brak dowodów wskazanych w art. 6 ust. 4 i 5 ustawy zabużańskiej **nie uwalnia organu prowadzącego postępowanie od realizacji zasady prawdy obiektywnej**, zatem podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i **słusznego interesu strony**. Wyjaśnieniu stanu faktycznego ma zaś służyć, jak wynika z art. 75 § 1 k.p.a., wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem w postępowaniu zabużańskim mogą być dokumenty urzędowe i prywatne. **Dopiero natomiast po wyczerpaniu wszystkich dowodów można mówić o zebraniu materiału dowodowego i ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona** (zob. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2014 roku, sygn. akt: I OSK 703/13, LEX nr 1598214; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2012 roku, sygn. akt: I OSK 919/11, LEX nr 1264968). Co istotne, dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego w rozumieniu art. 7 k.p.a. obejmuje również **ustalenie treści żądania prezentowanego w postępowaniu**

administracyjnym przez stronę (wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 1992 roku, sygn. akt: IV SA 1378/91), przez co należy rozumieć **rzeczywiste żądanie wnioskodawcy**.

- 3.29 W sytuacji zatem złożenia przez Skarżącego wniosku o wznowienie postępowania zakończonego decyzją o przyznaniu prawa do rekompensaty, oraz przekazania organowi dalszych dokumentów urzędowych świadczących o innym stanie własności nieruchomości [REDAKTOWANE], będącego podstawą ustalenia stanu faktycznego sprawy, a tym samym i wysokości przyznanej rekompensaty, **organ winien być zobowiązany do wznowienia przedmiotowego postępowania, do czego, w świetle powyższych uwag, obliguje go zasada prawdy obiektywnej.**
- 3.30 Ograniczenie prawa wskazywania po dniu 31 grudnia 2018 roku utraconych nieruchomości, w sytuacji gdy wniosek został złożony we wskazanym terminie, stanowi istotne naruszenie prawa każdego obywatela do ochrony jego własności i innych praw. **Stawianie przez ustawodawcę warunku posiadania informacji o wszystkich utraconych nieruchomościach praktycznie w dniu składania wniosku zabużańskiego (gdyż wniosek skutecznie mógł być złożony do dnia 31 grudnia 2018 roku), po ponad 60 latach od wybuchu II wojny światowej, jest nierealne i całkowicie arbitralne w stosunku do obywateli polskich, którym przyszło zmierzyć się z tragicznym wydarzeniem, jakim była wojna i ucieczka z terenów zajmowanych [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE]. Z przedmiotowych względów wymóg, aby Zabużanie w chwili składania wniosku posiadali wiedzę o wszystkich utraconych za Bugiem nieruchomościach, wydaje się być dalece abstrakcyjny, arbitralny i nie znajdujący żadnego oparcia w zasadach wyrażonych w Konstytucji.**
- 3.31 Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 roku (sygn. akt: K 2/04): „*Z konstytucyjnego punktu widzenia ochrona określonego prawa majątkowego obejmuje również ochronę możliwości jego realizacji, a także - uwzględnienie szerszego kontekstu systemowego, w którym prawo to funkcjonuje. W szczególności, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 19 grudnia 2002 r., ustawodawca nie może doprowadzić do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji przyznanego prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania prawa nierealizowalnego, swoistego nudum ius, praktycznie pozbawionego więc wartości majątkowej.*”

Stanowisko to znajduje zastosowanie również wobec prawa zaliczenia i jego poszczególnych unormowań.”

- 3.32 Ponadto, w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 roku w sprawie o sygn. akt P 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny uznał, że *„zakres ograniczeń nie może powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego i przekształcenia go w „pozór prawa”. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści - istoty tego prawa”*.
- 3.33 Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż uprawnienie do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną w przedmiocie przyznania prawa do rekompensaty, w sytuacji wyjścia na jaw nowych okoliczności faktycznych, tj. utraconych nieruchomości nieuwzględnionych podczas rozstrzygnięcia w sprawie, jakie wydaje się statuować art. 20 ustawy zabużańskiej, a tym samym i **prawo do otrzymania rekompensaty w części, w jakiej dotyczy nieruchomości nieuwzględnionych pierwotną decyzją organu wydaną w oparciu o błędnie ustalony stan faktyczny**, staje się, w świetle przedstawionej wykładni tego przepisu, jedynie pozorem prawa, prawem pustym, swoistym „*nudum ius*”. Jeżeli bowiem nawet w najbardziej uzasadnionych okolicznościach przemawiających za wznowieniem postępowania, tj. w sytuacji, w której wyszło na jaw błędne ustalenie przez organ stanu faktycznego sprawy (ilości oraz obszaru nieruchomości, za które przysługuje rekompensata), ostatecznie odmówiono wzruszenia wadliwej, bo niepełnej decyzji merytorycznej, stwierdzając, iż Skarżący podejmuje w istocie próbę złożenia nowego wniosku zabużańskiego, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której dopuszczono by do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. na korzyść osoby uprawnionej.
- 3.34 W tym stanie rzeczy uznać należy, że regulacja prawna zawarta w ustawie zabużańskiej, w zakresie, w jakim pozbawia Zabużan prawa do otrzymania rekompensaty za utracone na Wschodzie nieruchomości, o których powzięli oni wiadomość po dniu 31 grudnia 2008 roku, poprzez odmowę wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną w tym przedmiocie, pomimo uprzedniego złożenia wniosku o przyznanie rekompensaty zgodnie z wszelkimi wymogami ustawy zabużańskiej, a także dochowania najwyższej staranności

w zbieraniu wyczerpujących informacji o utraconym mieniu, budzi daleko idące wątpliwości pod względem zachowania zasady proporcjonalności.

III.2. ZARZUT NARUSZENIA ART. 32 UST. 1 I 2 W ZW. Z ART. 64 UST. 1 I 2 KONSTYTUCJI RP

- 4.1 Przepis art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej naruszają art. 32 ust.1 i 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, w zakresie w jakim prowadzą do nieuzasadnionej nierówności podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną – tj. będących „następcami prawnymi osób, które pozostawiły nieruchomości poza granicami państwa polskiego, przy dołożeniu przez nich wszelkich starań w celu odszukania dokumentacji dotyczącej mienia ich poprzedników utraconego na Wschodzie”, poprzez uzależnienie przyznania prawa do rekompensaty od czynników całkowicie od nich niezależnych, w postaci efektywności działania urzędników archiwów państwowych obcego państwa [REDAKTION].
- 4.2 Trudno znaleźć uzasadnienie, dla którego o możliwości uzyskania prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z drugą wojną światową ma w istocie decydować efektywność urzędników pracujących w archiwach państw, na terenie których obecnie położone są utracone nieruchomości. Różnicowanie Zabużan na osoby, które zdołały otrzymać dokumenty dotyczące mienia ich poprzedników z archiwów zagranicznych „na czas”, tj. przed terminem określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, oraz na osoby, które otrzymały takie dokumenty po terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, pomimo dołożenia maksymalnej staranności w celu uzyskania ich przed tym terminem, **narusza wyrażone w art. 32 Konstytucji prawo podmiotowe do bycia równym wobec prawa i do równego traktowania**.
- 4.3 Konstytucyjna zasada równości była przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego jeszcze na gruncie Ustawy Konstytucyjnej z 1992 roku. Trybunał w wyroku z dnia 3 września 1996 roku, sygn. akt: K 10/96 (OTK ZU 1996, Nr 4, poz. 33) stwierdził, że:
„(...) wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać z bezpośrednim związkiem z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, **wprowadzanie zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony**. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (orzeczenie TK z 12 grudnia 1994, sygn. akt: K. 3/94, OTK 1994., cz. II, s. 141),

- po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,

- po trzecie, argumenty te **muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych** (np. orzeczenie TK z 23 października 1995, sygn. akt: K. 4/95, ITK w 1995 r., cz. II, s. 93). Jak już wspomniano, jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (art. 1 przepisów konstytucyjnych). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. **Zostaje ono natychmiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie**”.

4.4 Z konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności, stanowiącego punkt odniesienia dla standardu ochrony publicznoprawnego prawa majątkowego przysługującego Zabużanom (prawa do rekompensaty) (art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji) wynika **nakaz równego traktowania osób uprawnionych (w tym przypadku - Zabużan) w podobnych lub zbliżonych sytuacjach prawnych**. Wybór przez ustawodawcę określonego modelu realizowania uprawnień Zabużan wynikających z umów republikańskich winien być konsekwentny, w szczególności **ustawodawca nie może uzależniać realizacji prawa podmiotowego od czynników zupełnie przypadkowych i niezależnych od osób uprawnionych (tj. efektywności działania archiwów państwowych)**. Należy stwierdzić, iż powyższe narusza zasadę równej ochrony prawa do rekompensaty oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP).

4.5 Przepis art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, w zakresie w jakim nie pozwala na wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną wobec wnioskodawcy,

który po dniu 31 grudnia 2008 roku otrzymał z zagranicznego archiwum dokumenty potwierdzające prawo własności nieruchomości przysługujące jego poprzednikowi prawnemu, pomimo wcześniejszego podjęcia wszelkich możliwych działań w celu ich otrzymania przed w/w datą, prowadzi do nieuzasadnionej nierówności podmiotów, w sytuacji gdy każdy z nich charakteryzuje się tą samą cechą relewantną – mianowicie każdy z nich jest następcą prawnym Zabuzana i tym samym osobą uprawnioną do ubiegania się o rekompensatę. Konstrukcja normatywna faworyzująca osoby, którym udało się otrzymać niezbędne dokumenty z państwowych archiwów zagranicznych z zachowaniem powyższego terminu, wyłącznie dzięki temu, iż fortunnie nie napotkali oni trudności ze strony urzędników zagranicznych, a ich dokumenty okazały się stosunkowo łatwo dostępne, jest sprzeczna z zasadą równej ochrony praw majątkowych (*in concreto* - prawa do rekompensaty). **Uzależnia bowiem przyznanie Zabuzanom ochrony ich praw od czynnika, na który nie mają oni jakiegokolwiek wpływu**, tj. efektywności funkcjonowania właściwych archiwów państwowych państw obcych, [REDAKTOWANE]

- 4.6 Kwestionowane przepisy w przedstawionym rozumieniu ingerują w prawo do rekompensaty, korzystające z tej samej ochrony konstytucyjnej, jak prawo własności. Ingerencja ta polega na wprowadzeniu w rzeczywistości dodatkowego warunku, który muszą spełnić dane osoby, aby być uprawnione do prawa do rekompensaty, a którego spełnienie jest realnie niemożliwe do spełnienia, albowiem od nich całkowicie niezależne i w istocie rzeczy polega wyłącznie na przypadku.
- 4.7 Jak wiadomo, kwestie związane z pozyskiwaniem dowodów potwierdzających pozostawienie majątku zabużańskiego są niezwykle skomplikowane i długotrwałe. Jest wiedzą powszechną, wręcz notoryjną (art. 77 § 4 k.p.a. i art. 106 § 4 p.p.s.a.), że uzyskiwanie dokumentów z archiwów ukraińskich czy białoruskich napotyka liczne trudności, zaś same archiwa wydają się charakteryzować daleko idącym nieuporządkowaniem, brakiem zdigitalizowania, nie wspominając o ogromnych zniszczeniach dokumentacji, w tym ksiąg wieczystych w trakcie działań wojennych. Należy zatem stwierdzić, iż odmowa wznowienia postępowania w sytuacji, w której Skarżący z **przyczyn zupełnie niezawinionych** nie był w stanie złożyć wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty w stosunku do majątku U do dnia grudnia 2008 roku, **godzi**

w wartości chronione konstytucyjnie, w tym zasadę równości stanowiącą przez art. 32 Konstytucji.

- 4.8 Sam Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 roku (sygn. akt: K 2/04) stwierdził, iż „pragnie podkreślić świadomość występowania realnych trudności w poświadczeniu stanu praw majątkowych tzw. zabużan. Trudności te są następstwem upływu 60 lat od czasu ich przesiedlenia z terytoriów objętych w 1944 r. granicami byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR, zniszczeń dokumentacji w okresie działań wojennych oraz niskiej dostępności dokumentacji (prawnej i geodezyjnej) w miejscach pozostawienia nieruchomości stanowiących tzw. mienie zabużańskie. Dodatkowe utrudnienia wynikają z niedokonania wiarygodnych szacunków wartości ubezpieczeniowej pozostawionego mienia zabużańskiego oraz z niedostatecznej troski o dokumentowanie praw majątkowych przesiedlanych obywateli polskich po stronie odpowiednich instytucji publicznych byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR (w realiach ustrojowych niekorzystnych dla własności prywatnej).”
- 4.9 Wymaga natomiast podkreślenia, iż Skarżący dołożył najwyższej staranności przy próbach odnalezienia przedmiotowych dokumentów. Zwracał się on wielokrotnie do Archiwum Państwowego Obwodu T , jednak dopiero w piśmie z dnia lutego 2016 roku otrzymał dokumenty dotyczące pominiętego przez urząd majątku U . Brak wiedzy Skarżącego odnośnie do gruntów rolnych we wsi U przed dniem 31 grudnia 2008 roku nie był przez niego zawiniony i wynikał jedynie z niestaranności pracownika archiwum ukraińskiego, który odszukał dokumenty dopiero po terminie przewidzianym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej oraz prawomocnym zakończeniu postępowania zainicjowanego przez Skarżącego.
- 4.10 **Zróżnicowanie sytuacji Zabuzan nie może zależeć od czysto przypadkowego czynnika, czy w danej sprawie [REDAKTOWANE] archiwa państwowe postępują rzetelnie.** Notoryjnie znane są istotne trudności, jakich doznawali obywatele polscy w uzyskiwaniu rzetelnych informacji z archiwów państwowych U . Należy zatem podnieść, iż kreowanie zróżnicowania w zakresie nabycia uprawnienia do rekompensaty w oparciu o powyższe czynniki **narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji**, nie znajdując przy tym uzasadnienia z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III.3. ZARZUT NARUSZENIA ART. 2 W ZW. Z ART. 64 UST. 1 I 2 KONSTYTUCJI RP

- 5.1 Zgodnie z art. 2 Konstytucji, *„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzęczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”*.
- 5.2 Powołane przepisy ustawy zabużańskiej naruszają Artykuł 2 Konstytucji w zakresie, w jakim uniemożliwiają modyfikację pierwotnego wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami państwa polskiego, o mienie ujawnione po dniu 31 grudnia 2008 roku, pomimo dołożenia wszelkich starań osoby uprawnionej w celu uzyskania kompletnej dokumentacji z archiwów zagranicznych przed w/w terminem. Działanie takie stanowi **naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa prawa.**
- 5.3 Nadto przepisy ustawy zabużańskiej poprzez ich niedookreślenie nie pozwalają na precyzyjne określenie treści norm prawnych z nich wynikających, a w szczególności na stwierdzenie, czy możliwe jest w trybie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wznowienie postępowania w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty po terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, w sytuacji gdy osoba uprawniona do rekompensaty powzięła wiadomość o kolejnych nieruchomościach pozostawionych poza granicami państwa polskiego przez swoich poprzedników prawnych już po upływie niniejszego terminu, bez żadnej swojej winy.
- 5.4 Zasada rzetelnej legislacji, a szczególnie wywodzony z niej nakaz określoności stanowionego prawa, zobowiązuje ustawodawcę do tworzenia **jasnych i precyzyjnych przepisów**. Nie wyklucza ona co prawda posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, o ile możliwe jest ustalenie znaczenia przepisu przy wykorzystaniu ogólnie aprobowanych technik wykładni.
- 5.5 Wskutek jednak zastosowania nieprecyzyjnej konstrukcji legislacyjnej w regulacjach zawartych w ustawie zabużańskiej (art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1) dotyczących możliwości wznowienia postępowania zakończonego wydaniem decyzji lub zaświadczenia w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie, nie można z wymaganą w świetle art. 2 Konstytucji dozą pewności oraz precyzyjności określić treści normy prawnej zawartej w niniejszych uregulowaniach.

- 5.6 Z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, niezależnie od innych jeszcze zasad, wywodzi się zasada prawidłowej legislacji.
- 5.7 Zasada ta jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego bardzo różnie nazywana, np. także „zasadą rzetelnej legislacji” (orz. K 2/02 OTK 2003/1A/4, SK 12/03 OTK 2003/6A/51), „zasadą poprawnej legislacji” (orz. U 19/88 OTK 1989/1/11, K 9/93 OTK 1993/1/3, K 19/99 OTK 2001/2/30), „wymaganiami dobrej legislacji” (TK P/1/90 OTK 1991/1/6), „regułami prawidłowej legislacji” (K 1/95 OTK 1995/1/7, K 8/95 OTK 1995/2/8, K 7/99 OTK 2000/1/2), czy „regułami przyzwoitej legislacji” (TK K 40/97 OTK 1998/2/12). Niezależnie jednak od rozbieżności terminologicznych, w oparciu o bardzo bogate orzecznictwo Trybunału w tej materii można określić, na czym ww. zasada polega. Jak stwierdził Trybunał „*zasada ta stanowi (..) zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które uprawdzie nie zostały expressis verbis ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego*” (orz. K 26/97 OTK 1997/5-6/64).
- 5.8 Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny prawniczej wynika, że na zasadę prawidłowej legislacji składają się: (i) **zasada niedziałania prawa wstecz**, (ii) **zasada *pacta sunt servanda***, (iii) **zasada poszanowania interesów w toku**, (iv) **zasada ochrony praw nabytych**, (v) **zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych**, (vi) **zasada odpowiedniego *vacatio legis***, (vii) **zasada zakazująca zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego**, (viii) **zasada określoności przepisów prawa**, **zasada proporcjonalności**, a także (ix) **nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej**.
- 5.9 Odnosząc się do zasady **ochrony praw nabytych** TK w wyroku z dnia 4 stycznia 2000 roku (K 18/99) wskazał, że „*U podstaw ochrony praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienie jej racjonalnego planowania przyszłych działań*”. Zasada ochrony praw nabytych polega zatem na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych ukształtowanych przez obowiązujące ustawy oraz na **zakazie ich ograniczania w sposób arbitralny**.
- 5.10 Ponadto Trybunał zaznaczył także w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 roku, sygn. akt: K 2/04, iż „*stworzony mechanizm kompensacji dla obywateli polskich, którzy*

(w wyniku przekształceń terytorialnych i podjęcia decyzji o przemieszczeniu się do Polski w jej nowych granicach) zostali pozbawieni możliwości korzystania z majątku, doprowadził do powstania uzasadnionych oczekiwań po stronie zainteresowanych, że problem ten w przyszłości zostanie przez państwo rozwiązany z uwzględnieniem interesów wszystkich podmiotów, którym tak ukształtowane prawo kompensacji przysługuje. Stanowisko co do potrzeby poszanowania zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa umacniał dodatkowo brak w dotychczasowym systemie prawnym alternatywnych form rekompensaty, poza nieobowiązującymi już unormowaniami dotyczącymi reformy rolnej.”

- 5.11 Decyzjami nr . i Wojewoda potwierdził przysługujące Skarżącemu **prawo do rekompensaty za nieruchomości pozostawione przez I K poza granicami państwa polskiego (jako jedno prawo w znaczeniu materialnoprawnym obejmujące wszystkie utracone przez nią na kresach nieruchomości)**. Decyzje te stały się ostateczne. Mając zatem na względzie fakt jedności stosunku materialnoprawnego na gruncie spraw zabużańskich, należy stwierdzić, iż **Skarżący słusznie nabył wówczas prawo do przedmiotowej rekompensaty rozumianej jako jedno uprawnienie do wszystkich utraconych przez uprawnionego nieruchomości**. Wobec ujawnienia zatem błędnego ustalenia podstawy faktycznej, w oparciu o którą organ orzekł o wysokości należnej Skarżącemu rekompensaty, **odmowa wznowienia postępowania w niniejszym przedmiocie stanowi bezpodstawne ograniczenie prawa Skarżącego do rekompensaty, korzystającego z ochrony konstytucyjnej, a tym samym jest także wyrazem naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych**.
- 5.12 Należy także stwierdzić, iż uzależnienie przyznania prawa do rekompensaty od okoliczności tak arbitralnej, jak udostępnienie materiałów archiwalnych przez zagraniczne archiwa państwowe, warunkowane chociażby rzetelnością urzędników obcych państw, a także ewentualnym zagubieniem niniejszych materiałów, stanowi wymóg wprowadzony dowolnie i nie znajdujący dostatecznego uzasadnienia merytorycznego. Biorąc zatem pod uwagę nieuzasadnioną arbitralność takiej konstrukcji przyznawania prawa do rekompensaty, a także niewykazanie przesłanek uzasadniających jej stosowanie, należy uznać ją za niezgodną z art. 2 Konstytucji.

- 5.13 W doktrynie wskazuje się ponadto na różne rozumienia pojęcia **prawo jasne**. W pierwszej kolejności, prawo jest jasne wówczas, gdy wiadomo, które z norm postępowania mają charakter norm prawnych. W tym rozumieniu kładzie się nacisk na spojrzenie systemowe na prawo, i procedury tworzenia prawa. (por. T. Zalasinski, *ibidem*, s. 183). Po drugie, pod pojęciem prawo jasne należy rozumieć zbiór norm prawnych, które tworzą uporządkowaną, pozbawioną niezgodności całość (system) także pod względem aksjologicznym (S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, PiP 1976, nr 10, s. 19).
- 5.14 W jeszcze innym ujęciu „**prawo jasne**” to **prawo powszechnie zrozumiałe, a co najmniej komunikatywne oraz precyzyjnie wyznaczające co, kto i kiedy powinien czynić** (S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 188).
- 5.15 Przyjąć należy, że z brzmienia art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej nie wynika wystarczająco precyzyjnie, czy można w trybie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wznowić postępowanie w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty po terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, w sytuacji gdy osoba uprawniona do rekompensaty powzięła wiadomość o kolejnych nieruchomościach pozostawionych poza granicami państwa polskiego przez swoich poprzedników prawnych już po upływie niniejszego terminu, bez żadnej swojej winy. Dopuszczalność, a wręcz konieczność takiego postępowania przyjął NSA w wyroku z dnia 19 kwietnia 2012 roku, w sprawie o sygnaturze akt: I OSK 604/11.
- 5.16 Powyżej przytoczone wymogi wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa określonej w art. 2 Konstytucji, nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania regulacji prawnych, które realizowało będzie we wszelkim wymiarze zasadę prawidłowej legislacji i zapewni realną ochronę prawa podmiotowego w postaci prawa do rekompensaty.

III.4. ZARZUTY WOBEC ART. 6 UST. 1 W ZW. Z ART. 5 UST. 1 USTAWY ZABUŻAŃSKIEJ

- 6.1 Przedstawione powyżej zarzuty naruszenia przepisów Konstytucji RP odnoszą się w **tożsamym stopniu do przepisów art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej**, które w analogiczny sposób są niezgodne z Konstytucją, jak zostało to wskazane w *petitum* niniejszej skargi.

- 6.2 Należy bowiem stwierdzić, iż art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, w zakresie, w jakim obliguje do precyzyjnego wskazania we wniosku konkretnych nieruchomości, za które wnioskodawca ubiega się o prawo do rekompensaty, w tym do przedstawienia dowodów świadczących o ich rodzaju oraz powierzchni, czym zamyka drogę do modyfikacji wniosku po dniu 31 grudnia 2008 roku, pomimo wyjścia na jaw okoliczności świadczących o pozostawieniu przez poprzednika prawnego wnioskodawcy dodatkowych nieruchomości za Bugiem, nieobjętych pierwotnym wnioskiem, stanowi naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponadto naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także naruszenie art. 2 Konstytucji, w sposób wykazany oraz opisany szczegółowo powyżej.
- 6.3 Wymóg wynikający z w/w przepisów ustawy zabużańskiej stanowi bowiem bezpodstawną ingerencję w zakres przysługującego uprawnionemu prawa do rekompensaty zabużańskiej, dokonaną bez zachowania wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady proporcjonalności, stanowiąc przy tym nieuzasadnione zróżnicowanie podmiotów w tej samej sytuacji prawnej, tj. osób uprawnionych do ubiegania się o rekompensatę zabużańską, a także naruszając przy tym zasadę zaufania obywateli do państwa prawa, w tym zasadę ochrony praw słusznie nabytych, wynikające z art. 2 w Konstytucji.
- 6.4 Wskazać zatem należy, iż w odniesieniu do rzeczonyj regulacji pełne zastosowanie znajduje szczegółowe uzasadnienie zarzutów wobec art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, będące przedmiotem powyższych wywodów.

IV. KONKLUZJA

- 7.1 Ocena konstytucyjności wskazanych powyżej przepisów jest konieczna dla ochrony przysługujących Skarżącemu – spadkobiercy I K - konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że *„przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek między daną regulacją, a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: (i) przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych, (ii) 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*

obowiązująca, (iii) ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej' (zob. m.in. wyrok z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00).

7.2 W sytuacji zatem, gdy następca prawny repatrianta uprawniony jest do rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami państwa polskiego, korzystając przy tym z konstytucyjnej ochrony tego prawa przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, różnicowanie jego sytuacji prawnej na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku *o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.) stanowi nieusprawiedliwione utrzymywanie dyskryminacyjnego uzależnienia przysługiwania uprawnienia do rekompensaty zabużańskiej od faktu, czy zdołał on „na czas” uzyskać niezbędne dokumenty z archiwów zagranicznych, będąc przy tym całkowicie zdany na przypadkowe czynniki w postaci efektywności, czy też rzetelności urzędników pracujących w rzeczonych archiwach.

7.3 Należy wskazać, iż art. 20 ustawy zabużańskiej dopuszcza wprost wznawianie postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty. Jak wynika ponadto z tej regulacji, do wznawiania niniejszych postępowań nie ma zastosowania ograniczenie czasowe wynikające z art. 146 § 1 k.p.a. Brak jest zatem uzasadnienia, aby w sytuacji, w której osoba uprawniona do rekompensaty po dniu 31 grudnia 2008 roku powzięła wiadomość o dalszych nieruchomościach pozostawionych poza granicami państwa polskiego, przy dołożeniu maksimum staranności w procesie ubiegania się o uzyskanie dokumentacji w tym zakresie od archiwów państw, na terenie których obecnie znajdują się przedmiotowe nieruchomości, odmawiać wznowienia postępowania, powołując się na rzekomy brak tożsamości przedmiotowej sprawy objętej pierwotnym wnioskiem oraz sprawy dotyczącej dalszych nieruchomości. W sprawie Skarżącego powyższe jest o tyle bardziej bezpodstawne, iż majątek U , ujawniony po dniu 31 grudnia 2008 roku, w istocie wchodził w skład majątku Ś , za który organ przyznał Skarżącemu prawo do rekompensaty. Tym bardziej zachodziła zatem tożsamość przedmiotowa, bowiem sprawa dotyczy w rzeczywistości jednej nieruchomości, tj. jednego kompleksu majątkowego I K .

7.4 Skarżący A . K złożył w dniu października 2006 r. wniosek o potwierdzenie przysługującego mu prawa do rekompensaty za nieruchomości

pozostawione przez I K , spełniając wszystkie wymogi określone w ustawie zabużańskiej, w tym zachowując termin prekluzyjny określony w art. 5 ust. 1. Ostatecznymi decyzjami Wojewoda potwierdził przysługujące Skarżącemu prawo do rekompensaty za mienie utracone na Wschodzie. Należy zatem uznać, iż bezzasadna odmowa wznowienia przedmiotowego postępowania wobec Skarżącego stanowi naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych, co wynika także z jedności stosunku materialnoprawnego na gruncie spraw zabużańskich.

- 7.5 Zasada **jedności stosunku materialnoprawnego** oznacza, iż przedmiotem sprawy zabużańskiej każdorazowo jest **jedno prawo do rekompensaty**. **Sprawę o realizację prawa do rekompensaty należy traktować jako jedną sprawę w znaczeniu materialnoprawnym, choćby nieruchomości było kilka**. Należy stwierdzić, iż ustalenie ilości nieruchomości i ich wartości mieści się w **podstawie faktycznej sprawy**, wobec czego w przypadku braku uprzedniej wiedzy organu o dodatkowej nieruchomości pozostawionej na Wschodzie, za którą uprawnionemu również przysługuje rekompensata, i ujawnieniu tej okoliczności po zakończeniu postępowania decyzją ostateczną, zachodzą wszelkie przesłanki, aby postępowanie to wznowić, niezależnie od momentu ujawnienia niniejszej okoliczności.
- 7.6 Należy stale mieć na uwadze, iż celem, jaki przyświeca ustawie zabużańskiej, jest umożliwienie Zabużanom pełnej realizacji uprawnień wynikających z pozostawienia przez ich poprzedników prawnych majątku poza granicami RP i to już ograniczonej do 20% wartości takiego majątku. Obowiązkiem ustawodawcy polskiego jest **zapewnienie realnej, nie zaś iluzorycznej ochrony praw Zabużan**. Stosowanie we wskazany sposób przepisów ustawy zabużańskiej prowadzi natomiast do **zamknięcia prawnej możliwości dochodzenia przez Skarżącego słusznie nabytych praw do rekompensaty**, zamiast do realizacji jego konstytucyjnych uprawnień.
- 7.7 Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie stanowiskiem, wyrażonym m. in. w wyroku NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2015 roku, sygn. akt: **I OSK 1767/13**, należy w sprawach zabużańskich stosować prokonstytucyjną wykładnię prawa, a więc taką, która umożliwi realizację prawa do rekompensaty (mającego charakter publicznoprawnego prawa majątkowego chronionego art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP) w pełnej należnej uprawnionemu wysokości. Należy zatem stwierdzić, iż zawężająca wykładnia art. 20 w zw.

z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej w kontekście przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego w sposób nieuzasadniony i sprzeczny z Konstytucją pozbawia Skarżącego prawa do części należnej rekompensaty.

7.8 Przepis art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, jak również art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 tej ustawy, w zakresie, w jakim ogranicza prawo do rekompensaty wyłącznie do nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, które zostały wskazane najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 roku (a więc praktycznie w dniu składania wniosku) oraz uniemożliwia późniejsze uzupełnienie wniosku o nowe, odkryte po tej dacie dowody, i tym samym nie przyznaje prawa do rekompensaty wszystkim właścicielom nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, spełniającym pozostałe wymogi ustawy zabużańskiej, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 ze względu na brak zapewnienia równej ochrony prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty poprzez zbyt daleko idące zróżnicowanie ochrony tego prawa wobec osób uprawnionych posiadających oraz nieposiadających dokładnej wiedzy o stanie utraconego na Wschodzie majątku, jest także niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako że ogranicza prawa majątkowe z przyczyn niewskazanych w tym przepisie, jest ponadto niezgodny z art. 32 Konstytucji ze względu na nierówne traktowanie potencjalnych uprawnionych, nie dysponujących informacjami o wszystkich utraconych przez nich nieruchomościach w chwili składania wniosku zabużańskiego, a także jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż podważa zaufanie obywateli do państwa oraz stoi w sprzeczności z zasadami sprawiedliwości społecznej.

7.9 Skoro wskazane przepisy w sposób rażący naruszają Konstytucję RP i konstytucyjne prawa podmiotowe przysługujące Skarżącemu, wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej jest w pełni uzasadnione.

Za Skarżącego,

pełnomocnik
dr Józef FORYSTEK, adwokat

Załączniki:

1. Cztery odpisy skargi,
2. Pełnomocnictwo,
3. Wniosek A K o wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty z dnia października 2006 roku,
4. Decyzja Wojewody nr z dnia listopada 2014 roku,
5. Decyzja Wojewody nr z dnia czerwca 2015 roku,
6. Wniosek o wznowienie postępowania z dnia lutego 2016 roku,
7. Postanowienie Wojewody nr , z dnia maja 2016 roku,
8. Decyzja Wojewody nr , z dnia czerwca 2016 roku,
9. Decyzja Ministra Skarbu Państwa z dnia października 2016 roku, znak: ,
10. Wyrok WSA w W z dnia stycznia 2017 roku, sygn. akt: ,
11. Skarga kasacyjna A. K z dnia marca 2017 roku,
12. Wyrok NSA z dnia września 2018 roku, sygn. akt: .