



PK VIII TK 22.2021

SK 5/21

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A K. o stwierdzenie niezgodności:

- 1) „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.*) [chodzi o ustawę z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej - przyp. wł.] 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”;
- 2) „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 obliguje 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”

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

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

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

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

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego, które przedstawiono w oparciu o opis zawarty w części wstępnej

uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2018 r., w, dotyczącej skargi kasacyjnej A K., sprawie o sygn. akt , LEX nr wykorzystując wskazane tamże skrótowe oznaczenia literowe miejscowości położonych poza obecnymi granicami państwa polskiego, jak również skrótowe oznaczenia literowe nieruchomości wchodzących w skład majątku będącego przedmiotem postępowania kasacyjnego.

W październiku 2006 r. Skarżący, działając na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2097) [dalej: ustawa o realizacji prawa do rekompensaty], złożył wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty za pozostawiony poza obecnymi granicami państwa polskiego (na terenach położonych na wschód od rzeki Bug) majątek A. wraz z przyległością B.

Po rozpatrzeniu wniosku Wojewoda decyzją z listopada 2014 r., potwierdził A K. prawo do rekompensaty w związku z pozostawieniem nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego, w miejscowości A. i miejscowości B., w części dotyczącej zamku A., kaplicy rodzinnej i ziemi stanowiącej park zamkowy. Równocześnie Wojewoda odmówił potwierdzenia prawa do rekompensaty za drzewostan i nasadzenia kompleksu parkowego w zamku A. Następnie Wojewoda decyzją z czerwca 2015 r., potwierdził A K. prawo do rekompensaty w związku z pozostawieniem przez I K. nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego w miejscowości A. i miejscowości B., na którą składał się grunt o określonej powierzchni. Obie te decyzje stały się ostateczne.

Następnie, pismem z dnia lutego 2016 r., A K. złożył wniosek o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ostatecznymi decyzjami Wojewody z listopada 2014 r. oraz z czerwca 2015 r., z uwagi na wyjście na jaw nowych informacji i dowodów istniejących w dniu wydania

decyzji, a nieznanymi organowi, który wydał powołane wyżej rozstrzygnięcia, ani wnioskodawcy, to jest informacji, że w skład majątku A. wchodził, jak utrzymywał A K., dodatkowo grunt o określonej powierzchni (tzw. przyległość „C.”) nieuwzględniony w decyzjach o przyznaniu prawa do rekompensaty. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że A K. otrzymał w lutym 2016 r. z Archiwum Państwowego w T. list, a wraz z nim dokumenty, z treści których to dokumentów, zdaniem A K., wynika, że poświadczają one stan własności I K. we „wsi A.”, w skład którego to majątku wchodziła dodatkowo przyległość „C.” o określonej powierzchni. Obszar ten nie został uwzględniony przez Wojewodę we wcześniejszych postępowaniach zakończonych ostatecznymi decyzjami i dlatego zaistniała konieczność ich wznowienia.

Wojewoda po wznowieniu w maju 2016 r. postępowania zakończonego ostatecznymi decyzjami tego organu z listopada 2014 r. oraz z czerwca 2015 r., decyzją z czerwca 2016 r., odmówił uchylecia ostatecznych decyzji. W ocenie Wojewody wnioski o wznowienie postępowania i potwierdzenie prawa do rekompensaty, dotyczący gruntów pozostawionych w majątku C., był w swej istocie nowym wnioskiem obejmującym zupełnie inne nieruchomości niż te, które wskazywała strona we wniosku z października 2006 r. W opinii tego organu twierdzenie strony, że w skład majątku „A.” wchodził dodatkowy grunt o określonej powierzchni (tzw. przyległość „C.”), nieuwzględniony w decyzjach o przyznaniu rekompensaty, nie znajduje potwierdzenia w aktach sprawy, albowiem w toku gromadzenia materiału dowodowego zarówno strona postępowania, jak i organ prowadzący postępowanie występowały do archiwów zagranicznych o dokumenty potwierdzające tytuł prawny I K. do nieruchomości w miejscowościach A. i B. W żadnym z dokumentów archiwalnych znajdujących się w aktach sprawy nie ma dowodów, że miejscowość C. była „przyległością” miejscowości A. oraz że w ramach owej „przyległości” w skład majątku A. wchodził „dodatkowy” grunt

o określonej przez A K. powierzchni. Ponadto miejscowość C. znajdowała się w powiecie P., zaś A. był położony na terenie byłego powiatu R. Były to więc dwa odrębne majątki, położone w różnych jednostkach administracyjnych i terytorialnych. W ocenie Wojewody wywód A K. mający na celu wykazanie, że istnieją podstawy do uwzględnienia majątku C. w ramach pierwotnego wniosku, poprzez nazwanie go „przyległością” majątku A., nie znajduje potwierdzenia w faktach. Nadto Wojewoda wskazał, że wnioskiem z października 2006 r. A K. wnosił o rekompensatę jedynie za nieruchomości pozostawione w ściśle określonych miejscowościach A. i B. w byłym powiecie R., a tym samym należy uznać, że pierwotny wniosek został ograniczony do tych nieruchomości.

Nie zgadzając się z tym rozstrzygnięciem, A K. wniósł odwołanie.

Minister Skarbu Państwa, decyzją z października 2016 r., utrzymał w mocy decyzję Wojewody z czerwca 2016 r. W uzasadnieniu zajętego stanowiska organ odwoławczy przypomniał, że A K. złożył wniosek o wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty za nieruchomości pozostawione przez I K. poza obecnymi granicami państwa polskiego w miejscowościach A. i B. i dodatkowych wniosków o nowe nieruchomości, znajdujące się w innych miejscowościach niż wymienione we wniosku, w ustawowym terminie, do dnia 31 grudnia 2008 r., nie składał.

Minister Skarbu Państwa podkreślił, że o zakresie postępowania w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty decyduje strona postępowania, co uczyniła we wniosku z października 2006 r., w którym szczegółowo wymieniła nieruchomości gruntowe oraz zabudowania, za które występowała o potwierdzenie prawa do rekompensaty. Z treści tego wniosku wynika, że nie dotyczył on nieruchomości położonych w majątku C. Zatem postępowanie przed Wojewodą którego zakres wyznaczyła sama strona, nie dotyczyło nieruchomości znajdujących się w majątku C. Tym samym dokumenty uzyskane przez A K. z Archiwum Państwowego w T., w ocenie Ministra

Skarbu Państwa, nie są związane ze sprawą zakończoną powołanymi wyżej ostatecznymi decyzjami Wojewody. Powyższy majątek stanowił bowiem odrębną nieruchomość, za którą strona w pierwotnym wniosku nie wystąpiła o potwierdzenie prawa do rekompensaty. Ponadto wniosek strony został załatwiony pozytywnie co do całości żądania, a wnioskodawca nie złożył odwołania od decyzji potwierdzających prawo do rekompensaty i tym samym zaakceptował ich treść. Minister uznał więc, że w przedmiotowej sprawie nie wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Dokumenty uzyskane przez A K. dotyczące majątku C. nie dotyczą bowiem sprawy zainicjowanej przez stronę w 2006 r. Brak jest natomiast w przekazanych przez stronę dokumentach nowych dowodów dotyczących nieruchomości, za które Wojewoda potwierdził już prawo do rekompensaty.

Na decyzję Ministra Skarbu Państwa A K. złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA).

WSA wyrokiem z dnia stycznia 2017 r., w sprawie o sygn. akt , oddalił skargę, wskazując, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest ustalenie, czy w przypadku ujawnienia po dniu 31 grudnia 2008 r. dokumentów, z których wynika, że poza obecnymi granicami państwa polskiego poprzedniczka prawna wnioskodawcy posiadała jeszcze inne nieruchomości, które nie zostały objęte złożonym w ustawowym terminie wnioskiem, można w trybie art. 20 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, na mocy art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) [dalej: k.p.a.] wznowić postępowanie administracyjne zakończone ostateczną decyzją administracyjną i dodatkowo orzec na podstawie odnalezionych dokumentów o prawie do rekompensaty wnioskodawcy za dodatkowe nieruchomości, które nie były objęte pierwotnym wnioskiem.

WSA stanął na stanowisku, że takie działanie, jakiego żąda skarżący, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, a przede wszystkim w przepisach ustawy o realizacji prawa do rekompensaty. Sąd powołał się na treść art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 oraz art. 20 tej ustawy, jak również na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej także: NSA) z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 594/12 (LEX nr 1557377), i wyjaśnił, że prawo do rekompensaty, tak jak każde prawo majątkowe o charakterze publicznym, nie ma charakteru absolutnego. Zależy ono od pozostawienia mienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego, jak również od zaistnienia pozostałych warunków określonych w ustawie zabużańskiej (czyli ustawie o realizacji prawa do rekompensaty).

W ocenie WSA, składany przez A K. wniosek nie mógł być sformułowany zupełnie abstrakcyjnie, lecz musiał zawierać sprecyzowanie nieruchomości, za które domagał się On przyznania rekompensaty. Wynikało to z faktu, że wymóg sprecyzowania środków dowodowych implikuje konieczność określenia nieruchomości, ponadto rekompensata przysługuje za konkretną nieruchomość. Dlatego konieczne jest precyzyjne określenie przez wnioskodawcę zakresu prawa do rekompensaty, z którego zamierza on skorzystać. Wniosek o wznowienie postępowania zakończony decyzją w przedmiocie rekompensaty, aby był skuteczny (przy spełnieniu wszystkich przesłanek) powinien mieścić się w granicach sprawy zakończonej wydaną w trybie zwykłym decyzją.

WSA zauważył również, że ustawodawca określił, jako jedną z przesłanek uzyskania prawa do rekompensaty, termin do złożenia wniosku. W terminie do 31 grudnia 2008 r. strona zobowiązana była precyzyjnie określić zakres żądania, poprzez wskazanie konkretnych nieruchomości wraz z podaniem ich rodzaju i powierzchni. W ocenie WSA oznacza to, że wniosek, niezależnie od trybu jego złożenia, złożony po 31 grudnia 2008 r., obejmujący dodatkowo nieruchomości niewymienione w pierwotnym wniosku, uznać należy za spóźniony, a w konsekwencji niemogący skutkować merytoryczną jego oceną. Po dniu 31

grudnia 2008 r. przewidziane ustawą zabużańską prawo do uzyskania rekompensaty wygasło, a więc przestało przysługiwać osobom uprawnionym. Określony w ustawie termin składania wniosków ma charakter materialny, prekluzyjny, nie podlega zatem przywróceniu. Oznacza to, że określenie w ustawowym terminie zakresu prawa do rekompensaty poprzez wskazanie konkretnych nieruchomości wraz z określeniem ich rodzaju i powierzchni powoduje, że w pozostałym zakresie, to jest co do ewentualnych innych nieruchomości, prawo to wygasa. Nie ma przy tym znaczenia, czy strona miała, czy też nie miała wiedzy co do innych pozostawionych przez jej przodków nieruchomości. Gdyby wolą ustawodawcy było dochodzenie prawa do rekompensaty bez ograniczeń czasowych, to nie ustanawiałby terminu granicznego do składania wniosków. Stanowisko zawarte w skardze, że złożenie wniosku o rekompensatę za konkretną nieruchomość obejmuje żądanie rekompensaty za całe pozostawione mienie, stanowiłoby, według WSA, obejście przepisu określającego materialnoprawny termin do składania wniosków o potwierdzenie prawa.

Od wyroku WSA A K. złożył skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny, powołanym wyrokiem z dnia września 2018 r. (sygn. akt), oddalił, wskazując w uzasadnieniu, między innymi, że wniosek o wznowienie postępowania nie zmierzał do weryfikacji w trybie nadzwyczajnym dwóch wskazanych decyzji administracyjnych, lecz do odmiennego (szerszego) ukształtowania ich zakresu przedmiotowego, a więc stanowił w istocie nowy wniosek, rozszerzający pierwotne żądanie potwierdzenia uprawnienia do rekompensaty o nową nieruchomość. Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując na dominującą linię orzecniczą, wyjaśnił zatem, że późniejsze sprecyzowanie pierwotnie złożonego wniosku, w szczególności po terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, należy uznać za złożenie nowego wniosku. Natomiast z utrwalonego orzecznictwa sądowego wynika, że modyfikacja - przez rozszerzenie zakresu nieruchomości objętych żądaniem - jest

dopuszczalna, o ile nastąpi w terminie określonym w przywołanym przepisie (szerzej o treści uzasadnienia wyroku NSA z dnia września 2018 r. w dalszej części niniejszego stanowiska).

W uzasadnieniu zarzutu niezgodności art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji A K. podniósł, że „[r]ozstrzygając niniejszą sprawę, sądy administracyjne odmówiły skarżącemu wznowienia 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 skarżącego, za który Organ przyznał wszak skarżącemu rekompensatę, pomimo dołożenia przez skarżącego maksymalnej staranności w zakresie gromadzenia dowodów i dokumentów o stanie własności (...) [I K. - przyp. wł.] przed terminem określonym w art. 5 ust 1 ustawy zabużańskiej. W ramach niniejszych rozstrzygnięć, sądy dokonały zatem wykładni art. 20 ustawy zabużańskiej, stanowiącego o odpowiednim stosowaniu przepisów o wznowieniu postępowania zakończonego ostateczną decyzją do postępowań prowadzonych na podstawie niniejszej ustawy, w tym art. 145 Kodeksu postępowania administracyjnego, przez ścisły pryzmat terminu prekluzyjnego do składania wniosków o wszczęcie postępowania w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty, wynikającego z art 5 ust 1 ustawy zabużańskiej.

Należy zatem stwierdzić, iż właśnie wykładnia powyższych przepisów, **będąc *nota bene* sprzeczna z postulatem skutecznej realizacji uprawnień zabużańskich, i nie znajdująca przy tym jakiegokolwiek uzasadnienia z perspektywy przesłanek art. 31 ust. 3 Konstytucji**, doprowadziła do naruszenia uprawnień majątkowych skarżącego, korzystających niewątpliwie z ochrony konstytucyjnej, co wynika z powyższych wywodów.

Skarżący podkreśla raz jeszcze, iż 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, w sposób oczywisty stanowi **niedopuszczalne ograniczenie istoty prawa do rekompensaty**. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 roku (sygn. akt P 11/98) [OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 - przyp. wł.], Trybunał wskazał wszak, że zakres ograniczeń nie może powodować **zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego** i przekształcenia go w <pozór prawa>. Zaprezentowana zaś przez NSA w niniejszej sprawie wykładnia w/w przepisów ustawy zabużańskiej, utrwalona już ponadto w orzecznictwie, tworzy właśnie <pozór prawa> do rekompensaty, skoro **mimo dołożenia przez zabużanina maksimum staranności** (która obejmuje złożenie wniosku w terminie, wielokrotne wystąpienia do polskich placówek konsularnych i archiwów o odszukanie dowodów i wreszcie po uzyskaniu dowodu niezwłoczne złożenie wniosku o wznowienie postępowania), skutkuje ona odmową wznowienia postępowania w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty, pomimo spełnienia przesłanek normatywnych, i w konsekwencji pozbawia skarżącego możliwości realizacji tego prawa.

O powyższej konstatacji przesądza ponadto powszechnie przyjęta w orzecznictwie sądów administracyjnych okoliczność **jedności stosunku materialnoprawnego w sprawach zabużańskich**, która została wyłożona przez Naczelny Sąd Administracyjny między innymi w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2017 roku (sygn. akt: I OPS 3/17) [LEX nr 2365254 - przyp. wł.]. Jedność stosunku materialnoprawnego przesądza o tym, że 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.*). Jednocześnie prowadzi to do konstatacji, iż toczy się zatem **jedno postępowanie administracyjne, którego przedmiotem jest jedna sprawa administracyjna - o potwierdzenie prawa do**

rekompensaty z tytułu pozostawienia całego mienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego.

Warto przypomnieć w tym miejscu, iż w odosobnionym niestety wyroku wydanym w dniu 19 kwietnia 2012 roku (sygn. akt: I OSK 604/11) [LEX nr 1218887 - przyp. wł.], NSA przyjął, 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 zakończonego 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).

Orzekając w niniejszej sprawie, NSA zupełnie jednak pominął powyższe konsekwencje wpływające z jedności stosunku materialnoprawnego i dokonał wykładni art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej w sposób w istocie **wyluczający możliwość realizacji uprawnienia do rekompensaty,** dopuszczając się tym samym ograniczenia konstytucyjnego prawa majątkowego, **niedopuszczalnego w świetle kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.** Ograniczenie to z pewnością nie znajduje bowiem uzasadnienia jako warunek konieczny w demokratycznym państwie ani dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ani wolności czy też praw innych osób. Odnosząc się ponadto do elementów **niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*,** wymaganych każdorazowo przy ograniczaniu

konstytucyjnych praw i wolności, stwierdzić należy, iż arbitralne ograniczenie realizacji prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie będące wynikiem przedstawianej wykładni zaskarżonych regulacji, **nie wypełnia żadnego z niniejszych warunków, stanowiąc ponadto niedopuszczalną ingerencję w istotę tego prawa**” (pismo uzupełniające Skarżącego z dnia 15 stycznia 2020 r., s. 5 -7).

W uzasadnieniu zarzutu niezgodności art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji A K. podniósł, że „art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej narusza ponadto zasadę demokratycznego państwa prawnego, w zakresie w jakim uniemożliwia 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. Niniejsze naruszenie pozostaje zaś w ścisłym związku z gwarantowaną konstytucyjnie ochroną prawa majątkowego, jakim jest prawo do rekompensaty za mienie pozostawione na kresach.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzi się między innymi zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasada prawidłowej (rzetelnej) legislacji. Należy stwierdzić, iż w przedstawionym w skardze zakresie, wskazane regulacje ustawy zabużańskiej niewątpliwie stanowią naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa prawa, jak również zasady rzetelnej legislacji, w tym w szczególności zasady ochrony praw nabytych.

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada rzetelnej legislacji zobowiązuje ustawodawcę do tworzenia jasnych i precyzyjnych przepisów. Wskutek zaś zastosowania **nieprecyzyjnej konstrukcji legislacyjnej w art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej**, odnośnie do

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.

Ponadto, z zasady prawidłowej legislacji wyprowadzana jest również zasada ochrony praw nabytych, której istotę stanowi zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych ukształtowanych przez obowiązujące ustawy oraz **zakaz ograniczania ich w sposób arbitralny**. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 stycznia 2000 roku (K 18/99) *<u podstaw ochrony praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienie jej racjonalnego planowania przyszłych działań>* [OTK ZU nr 1/2000, poz. 1 - przyp. wł.].

W niniejszej sprawie ostatecznymi decyzjami właściwy organ potwierdził skarżącemu przysługujące mu prawo do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami państwa polskiego). 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 przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a tym samym jest także wyrazem naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych, wynikającej z art. 2 Konstytucji**” (pismo uzupełniające Skarżącego z dnia 10 stycznia 2020 r., s. 7 - 9).

Z kolei, odnośnie do zarzutu niezgodności art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, w zaskarżonym zakresie, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Skarżący na wstępie stwierdził, że w tym przypadku „pełne zastosowanie” znajduje uzasadnienie zarzutów dotyczących niezgodności art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 tejże ustawy, po czym wyjaśnił, iż „[w] art. 6 ust. 1 ustawy zabużańskiej ustawodawca sformułował katalog dowodów i oświadczeń, które winny zostać przedłożone wraz z wnioskiem wszczynającym postępowanie w trybie tej ustawy. W szczególności, jak wynika z punktu 1 w/w przepisu, do wniosku należy dołączyć dowody, które świadczą o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, oraz o rodzaju i powierzchni tych nieruchomości.

Rozstrzygając niniejszą sprawę, sądy administracyjne dokonały takiej wykładni art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, która doprowadziła je do przekonania, iż wymóg przedstawienia konkretnych dowodów świadczących o pozostawieniu nieruchomości poza granicami państwa polskiego, a tym samym precyzyjnego, zindywidualizowanego oznaczenia tych nieruchomości, w tym ich rodzaju oraz powierzchni, należy wiązać ściśle z terminem prekluzyjnym do składania wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty, wynikającym z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej. W związku z powyższym, w wyniku stosowania tak poczynionej wykładni wskazanych przepisów, **niemożliwa staje się jakakolwiek modyfikacja czy też uzupełnienie wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie po dniu 31 grudnia 2008 roku**, i to pomimo złożenia niniejszego wniosku w przepisany terminie, a także dołożenia najwyższej staranności w poszukiwaniu dowodów dotyczących wszelkich nieruchomości pozostawionych na Wschodzie.

Odnosząc się w tym miejscu ponownie do wskazanego wzorca kontroli niniejszych regulacji, tj. art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, stwierdzić należy, iż w drodze przytoczonej wykładni art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5

ust. 1 ustawy zabużańskiej również dochodzi do **niedopuszczalnego w świetle kryteriów konstytucyjnych ograniczenia prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty**, co do którego jednoznacznie rozstrzygnięto już, iż korzysta ono z ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

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*>. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika bowiem 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.

Wykładnia art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku rozstrzygającym niniejszą sprawę, w myśl której niniejsza konstrukcja ustawowa obliguje zabużanina do precyzyjnego wskazania, za jakie konkretnie nieruchomości żąda on przyznania mu rekompensaty najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 roku, wyłączając możliwość uzupełnienia tego żądania w późniejszym terminie o inne, nieznanie wcześniej nieruchomości, 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 ograniczenia te **naruszają istotę konstytucyjnego prawa majątkowego, jakim jest prawo do rekompensaty**. Uniemożliwiają one bowiem faktyczną realizację tego prawa, w zakresie, w jakim dotyczy ono nieruchomości, których uprawniony **obiektywnie nie był w stanie wskazać na**

etapie składania wniosku wszczynającego postępowanie o potwierdzenie prawa do rekompensaty, **pomimo dołożenia najwyższej staranności w pozyskiwaniu dowodów** o wszelkich utraconych nieruchomościach.

Co więcej, dokonując wykładni art. 6 ust. 1 ustawy zabużańskiej w ścisłym związku z terminem prekluzyjnym wynikającym z art. 5 ust. 1 tej ustawy, NSA orzekając w niniejszej sprawie stwierdził, iż regulacja ta nakłada obowiązek precyzyjnego określenia zakresu przedmiotowego wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty, tj. konkretnego oznaczenia utraconych nieruchomości, ich rodzaju oraz powierzchni. Z powyższego NSA wywiódł zaś, iż wniosek o wznowienie postępowania zakończony decyzją w przedmiocie rekompensaty, aby był skuteczny (przy spełnieniu wszystkich przesłanek), powinien mieścić się w granicach tych konkretnych nieruchomości, które zostały wskazane w sprawie wszczętej na wniosek złożony przed upływem terminu z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, i zakończonej wydaną w trybie zwykłym decyzją.

Powyższe ukazuje jasno, iż wykładnia art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, dokonana przez organy administracyjne i sądy rozstrzygające niniejszą sprawę, **prowadzi do zupełnego udaremnienia prawa do rekompensaty przysługującej skarżącemu**, które *nota bene* zostało potwierdzone ostatecznymi decyzjami Wojewody a to w zakresie dotyczącym nieruchomości pozostawionych przez I K(...) poza granicami państwa polskiego, o których skarżący bez swojej winy nie miał wiedzy w dacie składania wniosku wszczynającego postępowanie (majątek U[...]). Bezspoornie zatem **na skutek przedstawionej przez skarżącego, utrwalonej wykładni sądów administracyjnych i organów, dochodzi do naruszenia samej istoty przedmiotowego prawa majątkowego, skoro udaremnione jest jego wykonywanie**, a które winno wszak korzystać z ochrony na gruncie przytoczonych regulacji konstytucyjnych” (pismo uzupełniające Skarżącego z dnia 10 stycznia 2020 r., s. 9 - 11).

Wreszcie, w uzasadnieniu zarzutu niezgodności art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Skarżący stwierdził, że „[o]mówiona powyżej wykładnia art. 6 ust. 1 w zw. z art 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, godzi również w zasadę demokratycznego państwa prawnego ustanowioną przez art. 2 Konstytucji oraz zasady z niej wynikające. Jak wskazano już w odniesieniu do art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, także art 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 tej ustawy budzi bowiem uzasadnione wątpliwości w świetle zasady prawidłowej legislacji, a w tym zakresie w szczególności zasady ochrony praw nabytych.

Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania regulacji prawnych, które **realizowało będzie we wszelkim wymiarze zasadę prawidłowej legislacji** (obejmującej stanowienie prawa jasnego, czyli powszechnie zrozumiałego, a co najmniej komunikatywnego oraz precyzyjnie wyznaczającego co, kto i kiedy powinien czynić - por. *S. Wronkowska, Problemy racjonalnego tworzenia prawa, Poznań 1982, s. 188*) i **zapewni realną ochronę prawa podmiotowego w postaci prawa do rekompensaty**. Przyjąć należy, iż z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej nie wynika zaś wystarczająco precyzyjnie możliwość uzupełnienia wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty po dniu 31 grudnia 2008 roku o nowe, nieznanie wcześniej uprawnionemu nieruchomości pozostawione poza granicami państwa polskiego, co do których samą wiedzę, jak i dowody pozyskał on dopiero po terminie wynikającym z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej.

Ponownie podkreślić należy także, iż ostatecznymi decyzjami Wojewoda potwierdził przysługujące skarżącemu prawo do rekompensaty za nieruchomości pozostawione przez I K(...) na Wschodzie. W tym stanie rzeczy stwierdzenie przez sądy administracyjne w niniejszej sprawie, iż sformułowanie art. 6 ust. 1 ustawy zabużańskiej obliguje uprawnionego do wskazania wszystkich nieruchomości, za które ubiega się on o rekompensatę, w

nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 grudnia 2008 roku, wobec czego wyłączona jest możliwość jakiegokolwiek późniejszego uzupełnienia wniosku, niewątpliwie godzi zatem w zasadę ochrony praw nabytych, bowiem **skarżący słusznie nabył już prawo do rekompensaty rozumianej jako jedno uprawnienie w odniesieniu do wszystkich utraconych przez uprawnionego nieruchomości**. Odmowa zatem wznowienia postępowania w przedmiocie przyznania rekompensaty, w oparciu o taką wykładnię art. 6 ust. 1 ustawy zabużańskiej, która zamyka możliwość wskazania jakichkolwiek innych nieruchomości, za które należna jest uprawnionemu rekompensata, po dniu 31 grudnia 2008 roku, pomimo złożenia przez niego wniosku w stosownym terminie, winna zostać uznana jako **bezpodstawne naruszenie zasady ochrony praw nabytych wobec skarżącego, który uzyskał już potwierdzenie, iż przysługuje mu prawo do rekompensaty za nieruchomości utracone przez jego**

Mając ponadto na względzie **zakaz ograniczania w sposób arbitralny praw podmiotowych obywateli ukształtowanych przez obowiązujące ustawy**, który to zakaz stanowi jeden z przejawów zasady ochrony praw nabytych, podkreślić ponownie należy, 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 zaś 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 i tym samym bezpodstawnie godzącą w prawa majątkowe chronione w art. 64 ust 1 i 2 Konstytucji” (pismo uzupełniające Skarżącego z dnia 10 stycznia 2020 r., s. 11 - 12).

W konkluzji pisma uzupełniającego z dnia 10 stycznia 2020 r., Skarżący wskazał, iż **„w przypadku wyeliminowania zaskarżonych przepisów z obrotu**

prawnego w zakresie wskazanym w *petitum* skargi konstytucyjnej, rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie niewątpliwie byłoby inne, a konstytucyjnie gwarantowane prawa skarżącego nie doznałyby naruszenia.

Sytuacja zaistniała w przedmiotowej sprawie jest zaś nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa.

Na koniec zaznaczyć trzeba, iż ocena konstytucyjności wskazanych powyżej przepisów jest konieczna dla ochrony przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Pomimo bowiem potwierdzenia prawa do rekompensaty przysługującego A K(...) za nieruchomości pozostawione) poza granicami państwa polskiego, które obejmowały majątek Ś(...), skarżącemu odmówiono wznowienia postępowania w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty, gdy na jaw wyszło, iż utraconą własnością I K(...) była również przyległość do majątku Ś(...), a to majątek U(...). Należy podkreślić, iż wykładnia zaskarżonych przepisów ustawy zabużańskiej poczyniona przez rozstrzygającą sprawę sądy administracyjne opiera się *de facto* na **zupelnym pominięciu okoliczności jedności stosunku materialnoprawnego w sprawach zabużańskich**, z której wynika, iż przedmiotem postępowania o potwierdzenie prawa do rekompensaty jest jedna sprawa administracyjna - **jedno prawo do rekompensaty za cały utracony na Wschodzie majątek.**

NSA w niniejszej sprawie 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 rzekomo oczywistym jest, że zainteresowani w zakreślonym 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 konkretnie nieruchomości żądają przyznania im rekompensaty. Z powyższego ponadto NSA wywiódł brak tożsamości przedmiotowej pozwalającej na wznowienie postępowania o

przyznanie rekompensaty w sprawie skarżącego, a tym samym brak podstaw do wznowienia postępowania, bowiem wskazanie nowych, nieznanych skarżącemu wcześniej nieruchomości NSA uznał za nowy wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty, złożony po terminie wynikającym z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej.

Należy zatem stwierdzić, iż z całą pewnością konieczne jest dokonanie przez Trybunał oceny konstytucyjności przedstawionej wykładni, gdyż wykładnia ta, stanowiąca wyraz ujednoczonego stosowania prawa przez sądy administracyjne, **zamknęła drogę skarżącemu do zrealizowania przysługującego mu prawa do rekompensaty**” (pismo uzupełniające Skarżącego z dnia 10 stycznia 2020 r., s. 13 - 14).

Uzupełniająco trzeba dodać, iż zarzut niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Skarżący uzasadnił tym, że owe regulacje prowadzą „do nieuzasadnionej nierówności podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną, to jest 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 (Ukrainy, Białorusi, Litwy)”, jak również tym, że nie zapewniają one „równiej 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” [skarga konstytucyjna z dnia 21 grudnia 2018 r., s. 32 pkt 4.1, s. 39 pkt 6.1 i s. 43 pkt 7.8].

Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty brzmią następująco:

„Art. 5. 1. Potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa, złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 r.”;

„Art. 6. 1. Do wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 1, należy dołączyć:

- 1) dowody, które świadczą o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, oraz o rodzaju i powierzchni tych nieruchomości;
- 2) dowody, które świadczą o posiadaniu obywatelstwa polskiego, o którym mowa w art. 2 i 3;
- 3) dowody potwierdzające miejsce lub miejsca zamieszkania wnioskodawcy, a w przypadku, o którym mowa w art. 3 ust. 2, również dowody potwierdzające miejsca zamieszkania po przybyciu na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób, o których mowa w art. 2 lub art. 3; w przypadku braku tych dowodów do wniosku dołącza się oświadczenie wnioskodawcy o miejscu lub miejscach zamieszkania tych osób;
- 4) oświadczenie o wskazaniu osoby uprawnionej w przypadku, o którym mowa w art. 3 ust. 1;
- 5) oświadczenie o dotychczasowym stanie realizacji prawa do rekompensaty.”.

Z kolei art. 20 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty ma następującą treść:

„Art. 20. Do postępowań zakończonych wydaniem decyzji lub zaświadczeń potwierdzających prawo do rekompensaty stosuje się art. 145, art. 145a, art. 146 § 2, art. 147-152, art. 154 § 2, art. 155-159 oraz art. 161-163 Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że w przypadku zaświadczeń przepisy te stosuje się odpowiednio.”.

Treść i znaczenie powołanych wyżej przepisów ustawy o realizacji prawa do rekompensaty zostały szczegółowo omówione w uzasadnieniu, wydanego w

prawach do rekompensaty przysługujących odrębnie poszczególnym uprawnionym. Jak się podkreśla w orzecznictwie, jedność stosunku materialnoprawnego jest ewidentna [podkr. wł.] (...). Zatem, ani wielość podmiotów (współwłaściciele pozostawionych nieruchomości lub ich następców prawnych), ani wielość przedmiotów (różnych nieruchomości objętych jednym tytułem własności) nie przesądza o tym, że mamy różne sprawy administracyjne, w których prowadzone są odrębne postępowania administracyjne w zakresie potwierdzenia prawa do rekompensaty. Przedmiotem sprawy administracyjnej jest więc jedno uprawnienie o charakterze publicznoprawnym obejmujące wszystkie nieruchomości oraz wszystkich uprawnionych wywodzących swój tytuł z prawa własności tych nieruchomości. Publicznoprawny charakter prawa do rekompensaty i jego oparcie w normach rangi konstytucyjnej nie były kwestionowane w sprawie. Na skutek wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty toczy się, jak w przypadku każdego wniosku kierowanego do organu administracji, jedno postępowanie administracyjne i okoliczność ta również nie była kwestionowana w sprawie. **Przedmiotem postępowania o potwierdzenie prawa do rekompensaty jest sprawa administracyjna, której granice - w przypadku postępowań wszczynanych na wniosek - kształtuje jednak stanowisko wnioskodawcy wyrażone w tym wniosku. To właśnie treść wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty determinuje przedmiotowy zakres tego uprawnienia** (podkr. wł.). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa. Jeśli zatem wszczęcie postępowania, jak w tym przypadku, następuje na wniosek, to zakres żądania określa wnioskodawca (art. 63 § 2 k.p.a.) [...] <Żądanie wszczęcia postępowania określa przedmiot tego postępowania, a w razie wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji> (zob. wyrok NSA z 16 maja 2008 r., II OSK 510/07) [LEX nr 505314 - przyp. wł.].

Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej podnieść należy, że ustawa z 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nakłada obowiązek udokumentowania przez wnioskodawcę przesłanek uzależniających przyznanie tzw. rekompensaty zabużańskiej, w tym faktu pozostawienia mienia poza obecnymi granicami państwa polskiego. Wbrew odmiennym w tym względzie twierdzeniom autora skargi kasacyjnej, **strona ubiegająca się o prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie ma obowiązek - po pierwsze - wskazania konkretnych nieruchomości, a po drugie - przedstawienia dowodów, które świadczą o ich pozostawieniu wraz ze wskazaniem rodzaju i powierzchni. Powyższy wniosek wynika z wykładni językowej art. 6 ust. 1 ustawy (podkr. wł.).** W przepisie tym zawarto wymóg, by do wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty zostały dołączone dowody, które świadczą o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego z przyczyn, o których mowa w art. 1, **oraz o rodzaju i powierzchni tych nieruchomości (podkr. wł.).**

Następnie podkreślić należy, że ww. ustawa z 2005 r. jest ustawą szczególną z racji tego, że zawarte w niej przepisy proceduralne mają pierwszeństwo, przed przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym, choć omawiana ustawa nie ogranicza obowiązków, które - na zasadzie kodeksu postępowania administracyjnego - obciążają organ, tym niemniej **wprowadza ona również ustawowe obowiązki zobowiązujące wnioskodawcę do określonego postępowania (podkr. wł.).** Do takich obowiązków należy zaś dołączenie do wniosku stosownej, wyżej opisanej dokumentacji, na której oparte jest dochodzone uprawnienie (art. 6 ww. ustawy).

W ocenie NSA, chybiony jest zarzut zawarty w pkt II ppkt 2 lit. a, b, c petitum skargi kasacyjnej, że rzeczą organu było ustalenie <rzeczywistej treści wniosku>, przy uwzględnieniu okoliczności (dotyczących dalszej części utraconego majątku), o których skarżący, przy dochowaniu maksimum

staranności, nie wiedział w dniu jego składania, a o których powziął wiedzę dopiero w 2016 r. Podkreślenia wymaga bowiem, że z **przytoczonych regulacji prawnych wynika jednoznacznie, że to na osobie ubiegającej się o przyznanie prawa do rekompensaty ciąży obowiązek udowodnienia okoliczności pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej** [podkr. wł.] (...).

W przedmiotowej sprawie skarżący w pierwotnie złożonym wniosku z października 2006 r. nie wskazał, że w skład pozostawionego poza granicami RP majątku wchodzi przedmiotowa nieruchomość, uzasadniając to tym, że z przyczyn od siebie niezależnych o tym fakcie dowiedział się dopiero w 2016 r. Treść złożonego wniosku co do zakresu przedmiotowego (wskazania konkretnych nieruchomości pozostawionych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, które miały stanowić podstawę faktyczną dla potwierdzenia prawa do rekompensaty i wyliczenia jej wartości) jest jednoznaczna i nie budzi wątpliwości.

Zatem zasadniczą, wymagającą rozstrzygnięcia kwestią pozostaje tu zagadnienie, czy wniosek, który należało złożyć w nieprzekraczalnym terminie, mógłby zostać uzupełniony w dowolnym czasie, po dniu 31 grudnia 2008 r., z uwagi na okoliczności, na które strona nie miała wpływu (podkr. wł.). Zgodnie z utrwalonymi w tym względzie poglądami judykatury, termin przewidziany w art. 5 ust. 1 ww. ustawy ma charakter terminu prawa materialnego o charakterze prekluzyjnym. Pogląd ten podziela także Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie. **Zatem złożenie stosownego wniosku do dnia 31 grudnia 2008 r. jest warunkiem koniecznym do pozytywnego rozpatrzenia żądania w sprawie rekompensaty. Po upływie tego terminu uprawnienia do skutecznego domagania się rekompensaty wygasają** [podkr. wł.] (...). Wbrew twierdzeniom autora skargi kasacyjnej, obowiązek organu do wezwania strony o sprecyzowanie wniosku powstaje tylko wówczas, gdy treść żądania jest niejasna i budzi wątpliwości. Przenosząc

powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy wskazać, że żądanie zawarte we wniosku z dnia października 2006 r. dotyczyło wyłącznie prawa do rekompensaty za pozostawiony na (...) majątek w miejscowościach A. i B. **To wyznaczyło zatem zakres przedmiotowy żądania potwierdzenia prawa do rekompensaty** (podkr. wł.). W konsekwencji wniosek o wznowienie postępowania mógł dotyczyć wyłącznie sprawy zakończonej ostatecznymi decyzjami Wojewody (...) z dnia (...) listopada 2014 r., nr (...) oraz z dnia (...) czerwca 2015 r., nr (...), z uwagi na wyjście na jaw nowych informacji i dowodów, mogących prowadzić do stwierdzenia, że żądanie zawarte w pierwotnym wniosku z października 2006 r., co do wskazanych przez wnioskodawcę nieruchomości, nie zostało prawidłowo ustalone. **Tymczasem wniosek o wznowienie postępowania nie odnosi się do podmiotowego i przedmiotowego zakresu sprawy zakończonej decyzjami ostatecznymi, lecz kreuje jej nowy zakres przedmiotowy (poszerza go o nową nieruchomość, która dotychczas nie była przedmiotem postępowania administracyjnego)** [podkr. wł.]. W konsekwencji pomiędzy sprawą w postępowaniu zwykłym a sprawą po wznowieniu postępowania nie zachodzi tożsamość co do przedmiotu.

Zdaniem NSA, brak jest podstaw do uznania za zasadne zwartego w skardze kasacyjnej żądania, aby majątek znajdujący się w miejscowości C. został uwzględniony w ramach pierwotnego wniosku, jako wchodzący w skład wskazanego w tym wniosku majątku A. Sama miejscowość C. znajdowała się w powiecie P., zaś A. był położony na terenie byłego powiatu R. Były to więc dwa odrębne majątki, położone w różnych jednostkach administracyjnych i terytorialnych, oddalone od siebie mniej więcej około 65 km w linii prostej. Przede wszystkim jednak w pierwotnym wniosku określającym zakres żądania i tym samym przedmiot sprawy, nieruchomość w C. nie była wymieniona. Brak było więc podstaw do wyjaśniania treści żądania wnioskodawcy, gdyż jego treść nie budziła wątpliwości. Jak z resztą zostało podniesione w skardze kasacyjnej - w dacie złożenia pierwotnego wniosku skarżący nie miał wiedzy odnośnie

majątku usytuowanego w miejscowości C. Tym bardziej nie można było wymagać od organu, aby wyjaśniał, czy w skład utraconego majątku poprzednika prawnego skarżącego wchodziła również ww. nieruchomość.

W konsekwencji wniosek z dnia lutego 2016 r. o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ostatecznymi decyzjami Wojewody (...) z dnia (...) listopada 2014 r., nr (...) oraz z dnia (...) czerwca 2015 r., nr (...), z uwagi na ujawnienie nowych informacji i dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanym organowi zmierzał nie do weryfikacji w trybie nadzwyczajnym tych decyzji o określonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym, lecz do odmiennego (szerszego) ukształtowania ich zakresu przedmiotowego, a więc w swej istocie był *de facto* nowym wnioskiem rozszerzającym zgłoszone pierwotnie żądanie potwierdzenia uprawnienia do rekompensaty o nową nieruchomość.

Zgodnie z dominującą linią orzecniczą, późniejsze sprecyzowanie pierwotnie złożonego wniosku, w szczególności po terminie zastrzeżonym art. 5 ust. 1 ww. ustawy, należy uznać za złożenie nowego wniosku. W ustawie brak jest bowiem jakichkolwiek zapisów, które pozwalałyby przyjąć, że wnioski, które należało złożyć w nieprzekraczalnym terminie, mogłyby być uzupełnione w dowolnym czasie, w tym po dniu 31 grudnia 2008 r. [podkr. wł.] (...). Z utrwalonego już w tym względzie orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że modyfikacja poprzez rozszerzenie zakresu nieruchomości objętych żądaniem jest dopuszczalna, o ile nastąpi w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy z 2005 r. (...).

Jeżeli bowiem 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 - w ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie - oczywistym jest, że zainteresowani w zakreślonym terminie musieli wyrazić nie tylko wolę skorzystania z przywilejów przyznanych im ustawą, lecz

najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r. zobowiązani byli wskazać, za jakie konkretnie nieruchomości żądają przyznania im rekompensaty. Takie pojmowanie art. 5 ust. 1 ustawy wynika nie tylko z wykładni gramatycznej. Także wykładnia systemowa oraz wykładnia funkcjonalna potwierdzają przedstawione powyżej stanowisko. Gdyby intencją ustawodawcy było dopuszczenie, by żądania co do przysługującej rekompensaty mogły być kształtowane w każdym czasie, to dałby temu wyraz w jednoznacznym przepisie prawa. W ustawie brak jest jakichkolwiek przepisów, które pozwalałyby przyjąć, że wnioski, które należało złożyć w nieprzekraczalnym terminie, mogły być uzupełniane w dowolnym czasie, w tym po dniu 31 grudnia 2008 r. (podkr. wł.). Omawiana ustawa wprowadza rozwiązania o charakterze szczególnym. Jej przepisy muszą być więc interpretowane i stosowane w sposób ścisły. Nie jest zatem dopuszczalne rozszerzenie zgłoszonego żądania w każdym czasie o kolejne nieruchomości nieujawnione przed wskazaną datą. Wnioski, o jakich mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, są wnioskami o ukształtowanie prawa do rekompensaty. Granice tego prawa muszą być zatem w pełni ukształtowane w określonych przez ustawodawcę ramach czasowych (...). Niezłożenie, w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, wniosku w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy, powoduje wygaśnięcie prawa do rekompensaty (...).

Podsumowując, rozszerzenie pierwotnie złożonego wniosku o kolejne nieruchomości mogło mieć miejsce do dnia 31 grudnia 2008 r. Żądania dotyczące przyznania rekompensaty za kolejne nieruchomości, nieujawnione przed wskazaną datą, traktować zatem trzeba jako nowe wnioski zgłoszone po upływie wyznaczonego przez ustawodawcę terminu o charakterze prekluzyjnym. **Wskazanie innych nieruchomości niż określone w pierwotnym wniosku, po upływie ustawowego terminu, nie może być potraktowane jako precyzowanie, czy też modyfikacja tego wniosku, bowiem prowadziłoby to do odmiennego ukształtowania nawiązanego wcześniej stosunku prawnego**

pomiędzy organem a wnioskującym (podkr. wł.). W przedmiotowej sprawie uznać należy, że niedopuszczalna była modyfikacja (poszerzenie) pierwotnego żądania o nieruchomości położoną w miejscowości C., bowiem została ona dokonana w 2016 r., a więc po terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy z 2005 r. Odpowiadając na zarzuty skargi kasacyjnej, wskazać należy, posiłkując się w tym zakresie stanowiskiem NSA zawartym w wyroku z 24 maja 2013 r., sygn. I OSK 594/12 (LEX nr 1557377 - przyp. wł.) - że przyczyna modyfikacji żądania po terminie, czyli brak wcześniej dowodów na pozostawienie poza granicami RP przedmiotowej nieruchomości, jest pozbawiona znaczenia prawnego.

Skoro zatem skarżący w pierwotnie złożonym wniosku nie wskazał przedmiotowej nieruchomości, a żądanie strony nie budziło żadnych wątpliwości, uznać należało, że przedmiot tego postępowania został prawidłowo określony w granicach wymienionych w nim konkretnie nieruchomości. Decyzja potwierdzająca prawo do rekompensaty, zawiera m.in. wskazanie zwaloryzowanej na dzień jej wydania wartości nieruchomości pozostawionej poza granicami oraz wysokości rekompensaty. Jest to rekompensata za konkretną nieruchomość. Podzielić należy stanowisko Sądu I instancji, że aby wniosek o wznowienie postępowania zakończony decyzją w przedmiocie rekompensaty - był skuteczny - powinien mieścić się w graniach sprawy zakończonej wydaną w trybie zwykłym decyzją ostateczną, a więc dotyczyć tego samego przedmiotu. (...).

Wniosek z dnia października 2006 r. był jednoznaczny i precyzyjny. Wynikało z niego, że wnioskodawca domagał się potwierdzenia prawa do rekompensaty za nieruchomości położone na (...) w miejscowości A. i B. **Nie można również przyjąć, jak żąda tego skarżący kasacyjnie, że we wniosku tym domagał się on rekompensaty za mienie pozostawione przez I. K. - bez ograniczeń.**

Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej to nie wykładnia zaprezentowana przez Sąd I instancji, a wcześniej przez organy administracji publicznej, prowadzi do utraty przez skarżącego słusznie nabytego prawa majątkowego z powodu przekroczenia terminu określonego w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., lecz niezłożenie przez niego przed dniem 31 grudnia 2008 r. stosownego wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości położoną w miejscowości C. (podkr. wł.). Twierdzenia skarżącego, uzasadniające okoliczność, że stało się tak z przyczyn od niego niezależnych, nie są dla rozstrzygnięcia prawnie relewantne. Bez znaczenia przy tym jest moment dowiedzenia się o składnikach majątku pozostawionych poza granicami. Osoby uprawnione muszą uzewnętrznić nie tylko wolę skorzystania z przywilejów przyznanych im ustawą, ale i najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r. zobowiązane są wskazać, za jakie konkretnie nieruchomości żądają przyznania im rekompensaty. Określenie w powyższym terminie zakresu prawa do rekompensaty poprzez wskazanie konkretnych nieruchomości wraz z określeniem ich rodzaju i powierzchni powoduje, że w pozostałym zakresie, tj. co do ewentualnych innych nieruchomości, prawo to wygasa. **Nie ma przy tym znaczenia, czy strona miała, czy nie miała wiedzy co do innych pozostawionych przez jej przodków nieruchomości. Gdyby wolą ustawodawcy było dochodzenie w nieskończoność prawa do rekompensaty, to nie ustanawiałby terminu granicznego do składania wniosków.** Stanowisko skargi, że złożenie wniosku o rekompensatę za konkretną nieruchomość obejmuje także żądanie rekompensaty za całe pozostawione mienie, a wobec tego skuteczny powinien być wniosek o wznowienie postępowania bez względu na to, za jaką nieruchomość co do tego prawa orzekano, stanowiłoby obejście przepisu zakreślającego materialnoprawny termin do składania wniosków o potwierdzenie prawa. Granice prawa do rekompensaty muszą być w pełni ukształtowane w zakreślonych przez ustawodawcę ramach czasowych (podkr. wł.).

Wniosek inicjujący postępowanie administracyjne złożony w dniu października 2006 r. nie dotyczył wzruszenia wcześniej wydanej decyzji lub zaświadczenia potwierdzających prawo do rekompensaty, a zatem **w sprawie nie miał zastosowania art. 20 ustawy zabużańskiej, a w konsekwencji powoływany w skardze kasacyjnej zarzut odnośnie naruszenia tego przepisu nie jest adekwatny do stanu faktycznego przedmiotowej sprawy (podkr. wł.)**. Przepis art. 20 powołanej ustawy w wersji pierwotnej stanowił, że do postępowań zakończonych wydaniem decyzji lub zaświadczeń potwierdzających prawo do rekompensaty stosuje się przepisy działu II rozdziału 12 i 13 k.p.a., z wyłączeniem art. 146 § 1. Prawidłowo WSA wyjaśnił, że **intencją wprowadzenia do omawianej ustawy 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 (podkr. wł.)**” [op. cit.].

Trzeba dodać, że istotę i znaczenie przepisów art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, podobnie jak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt _____, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśniał wielokrotnie.

Przykładowo, w uzasadnieniu wydanego w dniu 21 lipca 2020 r. wyroku w sprawie o sygn. akt I OSK 3088/19, NSA na wstępie przypomniał, że „[p]rzesłanka <przesiedlenia właściciela> na <obecne tereny Polski> nie jest (...) jedyną przesłanką nabycia prawa do rekompensaty. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 r. Ustawodawca zatem wprowadzając wskazany termin ograniczył pod względem czasowym realizację roszczeń. Termin ten jest niewątpliwie terminem

materialnoprawnym i zawitym. W doktrynie prawa pojęcie terminu zawitego łączy się z terminami zakreślającymi czasowe granice wykonywania czynności określonych ustawą, których upływ skutkuje wygaśnięciem prawa lub uprawnienia. Aby zatem wniosek o rekompensatę mógł odnieść skutek, powinien być złożony najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r.”, a następnie zwrócił uwagę na to, że „[z]e względu na określony termin skorzystania ze wskazanego w tym przepisie uprawnienia, wnioskodawca powinien w tym terminie uzewnętrznić nie tylko wolę skorzystania z przywilejów przyznanych mu ustawą, lecz najpóźniej do 31 grudnia 2008 r. wskazać, za jakie konkretnie nieruchomości żąda przyznania mu rekompensaty. Przepis ten nie pozwala po tym okresie skutecznie domagać się rekompensaty za inne mienie niż zgłoszone przed 31 grudnia 2008 r., a wszelkie roszczenia zgłoszone po tej dacie wygasają.

W wynikającym z tego przepisu wnioskowym trybie postępowania w sprawie rekompensat, poprzednik skarżący własną wolą i dyspozycją ukształtował jego zakres przedmiotowy. Wniosek ten zainicjował postępowanie w zakresie nieruchomości w tym wniosku wymienionych a nie wszystkich nieruchomości do niego wówczas należących. **Domaganie się potwierdzenia prawa do rekompensaty jest prawem nie obowiązkiem osoby uprawnionej. Strona decyduje o zakresie podmiotowym i przedmiotowym wniosku. Skutki działania bądź zaniechania strony w określonej sprawie nie mogą być traktowane jako naruszenia zasad ustrojowych Państwa Polskiego (podkr. wł.).**

Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 maja 2013 r., sygn. I OSK 594/12 (...) wprowadzony ustawą zabużańską system zaspokojenia przyznanych uprawnień ustawodawca jednoznacznie powiązał z wymogiem stosownej aktywności i dyscypliny osób zainteresowanych. **Potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje bowiem nie z urzędu, lecz wyłącznie z inicjatywy samych uprawnionych. Granice tego prawa muszą być zatem w pełni ukształtowane w zakreślonych przez ustawodawcę ramach**

czasowych (podkr. wł.). Przyznanie rekompensaty także za nieruchomości, co do których wnioski zostały zgłoszone po dniu 31 grudnia 2008 r., prowadziłyby do obejścia ustawowego nakazu i ponownego nabycia prawa przez stronę, której uprawnienie po upływie określonego terminu wygasło. O zakresie podmiotowym i przedmiotowym wniosku decyduje strona. Ona sama decyduje więc, czy i w jakim zakresie skorzysta z przysługującego jej prawa (...). [...]

Podkreślić ponownie trzeba, że **domaganie się rekompensaty jest prawem a nie obowiązkiem osoby uprawnionej. Postępowanie w tej kategorii spraw może być wszczęte wyłącznie na wniosek osoby ubiegającej się potwierdzenia prawa do rekompensaty. Postępowanie takie musi być prowadzone zgodnie z ogólnymi zasadami procedury administracyjnej. Jednakże to nie na organie lecz na stronie ciąży obowiązek wykazania, że spełnia ona przesłanki warunkujące przyznanie jej prawa do rekompensaty** (podkr. wł.). Organ zobowiązany jest pouczyć stronę, w jaki sposób i jakimi dokumentami zobowiązana jest to uczynić, wzywając ją do uzupełnienia wyłącznie braków formalnych otrzymanego wniosku. Takiej powinności organu w żaden sposób nie można utożsamiać z obowiązkiem wyřeczania strony i poszukiwania z urzędu wszystkich nieruchomości, za które mogłaby ona otrzymać przedmiotowe świadczenie. **O zakresie podmiotowym i przedmiotowym wniosku decyduje strona. Ona sama decyduje więc czy i w jakim zakresie skorzysta z przysługującego jej prawa. Tym samym strona nie może przerzucać na organ konsekwencji dokonanych przez siebie wyborów oraz skutków prawnych własnych zaniechań. Nie jest rolą Sądu, czy organu ustalanie, z jakich powodów wnioskodawca - skoro miał wiedzę na temat miejscowości, w których pozostawiono majątek - wskazał jedynie majątek w S. pomijając inne miejscowości** (podkr. wł.).

Skoro zatem kwestia nieruchomości pozostawionych w T. została podjęta po raz pierwszy dopiero w piśmie spadkobierców z (...) 2015 r., zaś wzmianka w zakresie H. po raz pierwszy miała miejsce w oświadczeniu B. C. z (...) 2016 r.,

należało uznać, że wniosek dotyczący tych części gospodarstwa rolnego należało uznać za spóźniony. Takie działanie należało bowiem potraktować jako nieuprawnione rozszerzenie wcześniejszych wniosków, które pozostać musiało bezskuteczne. **Zmierzało ono bowiem do uzyskania prawa do rekompensaty za kolejne już nieruchomości, poprzez próbę obejścia granic czasowych, które ustawodawca wyznaczył dla dochodzenia roszczeń w tym zakresie (podkr. wł.)**” [LEX nr 3034922].

Mając powyższe na uwadze, a zwłaszcza treść uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w, dotyczącej Skarżącego, sprawie o sygn. akt , konieczne wydaje się przypomnienie warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

W przedmiocie warunków formalnych, jakim musi odpowiadać skarga konstytucyjna, oraz konieczności badania, czy warunki te zostały spełnione, na każdym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał wypowiadał się wielokrotnie.

Przykładowo, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 5 grudnia 2018 r., w sprawie o sygn. akt SK 25/17, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że *„[w]arunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest (...) przede wszystkim określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o konstytucyjnych prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK) [chodzi o art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - przyp. wł.]. **Kwestionowany przepis musi zatem stanowić podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w stosunku do skarżącego** [podkr. wł.]*.

Kolejnym, koniecznym warunkiem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu, i w jaki sposób, zostały naruszone przez ostateczne

orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Wreszcie, w myśl art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie” (OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 76).

Z kolei, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 15 października 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 10/19, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „art. 79 ust. 1 Konstytucji, wyznacza polski model skargi konstytucyjnej, a także określa podstawowe wymagania dotyczące jej konstrukcji, od których spełnienia zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi.

*Trybunał wyjaśniał już na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji, że <[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw> (postanowienie z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101). Skarżący, który jest zobligowany do prawidłowego oznaczenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK), **musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką podwójną kwalifikację, a więc, po pierwsze, że były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego (podkr. wł.) oraz, po drugie, że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego (...). Skarżący może uczynić przedmiotem***

zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. <Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym> [podkr. wł.] (postanowienie pełnego składu z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84). Innymi słowy, istnieć musi ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej dotyczącego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz podniesionym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem wolności lub praw konstytucyjnych” (OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 54).

Podobne uwagi, jak w cytowanym wyżej uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. akt SK 10/19, Trybunał Konstytucyjny zawarł w uzasadnieniu postanowienia z dnia 3 grudnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 19/18, w którym stwierdził, że „[w]ykorzystanie skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK). Trzy przesłanki mają konstytutywne znaczenie.

Pierwsza to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia natomiast wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw (podkr. wł.). Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy bądź

innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziło do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą actio popularis, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (zob. postanowienie o sygn. SK 15/12; postanowienie z 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299 oraz wyrok o sygn. SK 7/06).

*W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał, że w odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. **Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny wyznacza treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym***

jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga oceny w świetle stanu faktycznego, w którym zapadło orzeczenie, i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia (...).

Jednym z warunków dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej jest zatem jej ścisły związek z konkretnym orzeczeniem sądu albo decyzją organu administracji publicznej. Przedmiotem skargi jest zaś akt normatywny, na którym odpowiedni organ oparł swoje rozstrzygnięcie (podkr. wł.). Innymi słowy, skarga konstytucyjna pozwala dochodzić ochrony konstytucyjnych praw i wolności każdemu, jeżeli zostały one naruszone przez zastosowanie w jego indywidualnej sprawie aktu normatywnego (przepisu) niezgodnego z Konstytucją, a naruszenie ma źródło w treści normatywnej zakwestionowanej regulacji. Skarżący nie może natomiast w drodze skargi kwestionować konstytucyjności aktów normatywnych niestanowiących podstawy indywidualnego rozstrzygnięcia w jego sprawie” (OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 69).

Biorąc pod uwagę formalny wymóg skargi konstytucyjnej, że jej przedmiotem może być jedynie „*akt normatywny, na którym odpowiedni organ oparł swoje rozstrzygnięcie*”, należy dojść do wniosku, że warunek ten **nie został spełniony w odniesieniu do art. 20 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty.**

Wszak art. 20 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty to **przepis przejściowy**, dotyczący przede wszystkim takich spraw o potwierdzenie prawa do rekompensaty, które zostały zakończone przed dniem wejścia w życie tejże ustawy (ustawy o realizacji prawa do rekompensaty), **czyli przed dniem 7 października 2005 r.** (*vide* - cytowany wcześniej fragment uzasadnienia wyroku NSA w sprawie o sygn. akt _____ oraz, na przykład, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2018 r., w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 1236/18, LEX nr 3060307), gdy

tymczasem wniosek w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty za pozostawiony poza obecnymi granicami państwa polskiego (na terenach położonych na wschód od rzeki Bug) majątek A. wraz z przyległością B. **Skarżący złożył dopiero w październiku 2006 r.**

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że, z uwagi na to, iż przepis art. 20 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty nie stanowił podstawy ostatecznego orzeczenia w sprawie Skarżącego, postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności - „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.) [ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej - przyp. wł.] 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” - z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3; art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2; art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej), podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Odnosnie do zarzutu skargi konstytucyjnej dotyczącego art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty (pkt 2 *petitum* skargi) należy przypomnieć, że, po pierwsze, **z wykładni językowej art. 6 ust. 1** ustawy o realizacji prawa do rekompensaty wynika, iż strona ubiegająca się o

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

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach, ponieważ <o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych> (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być <integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy>

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

Bywa, że granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie TK wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. **Pierwszym jest ratio legis kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną** (podkr. wł.) (...). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Drugie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30) stwierdzając, że <odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od regulacji «fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie

w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem>. **Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone** (podkr. wł.). Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (...). **Trzecim kryterium jest źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii; nakaz ten powinien wynikać z Konstytucji** (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 61].

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 grudnia 2014 r., w sprawie o sygn. akt SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do swojego dotychczasowego orzecznictwa, wyjaśnił, że „punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują <jakościową tożsamość> (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo [...]). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), nie podlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał - jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje <norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej> (postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08,

OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

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

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. Jak stwierdzono we wspomnianym już wyroku o sygn. K 3/00 (chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2001 r., OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 - przyp. wł.), <postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę (podkr. wł.). Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on

regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)>. [...]

Powyższe zasady były wielokrotnie operacjonalizowane przez Trybunał Konstytucyjny. Reprezentatywnym przykładem może być postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70), w którym wskazano, że określona regulacja <może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc a casu ad casum zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada [podkr. wł.] (...). Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa>” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).

Stosując powyższe ustalenia w niniejszej sprawie, należy dojść do wniosku, że niezamieszczenie w art. 5 ust. 1 i (ewentualnie) art. 6 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty postulowanej przez Skarżącego normy gwarantującej, że żądania co do przysługującej rekompensaty będą mogły być

kształtowane w każdym czasie, zaś wnioski, które należało złożyć w nieprzekraczalnym terminie, będą mogły być uzupełniane w dowolnym czasie, w tym po dniu 31 grudnia 2008 r., **stanowi niepodlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie ustawodawcze.**

O ile bowiem można przyjąć, że materia „pominięta”, której wprowadzenia do art. 5 ust. 1 i (ewentualnie) art. 6 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty domaga się Skarżący, oraz materia w tych przepisach uregulowana są co najmniej bardzo do siebie zbliżone (wszak w obu przypadkach chodzi o uzyskanie rekompensaty za utracone przez obywatela polskiego nieruchomości położone na byłym terytorium państwa polskiego w związku ze zmianą polskich granic po II wojnie światowej), o tyle *ratio legis* **kwestionowanych uregulowań wyklucza wprowadzenie normy postulowanej przez Skarżącego.**

Trzeba przypomnieć, że wprowadzie prawo do rekompensaty jako prawo majątkowe o charakterze publicznoprawnym „korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw majątkowych (przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji)” i „[o]chrona ta winna być, zgodnie z dyspozycją art. 64 ust. 2 Konstytucji, równa dla wszystkich podmiotów oraz dla wszystkich praw określonej kategorii”, to jednak „[z]asada równej ochrony nie rzutuje bezpośrednio na samą treść chronionych praw, której określenie należy każdorazowo do kompetencji ustawodawcy” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117).

Ratio legis ustawy o realizacji prawa do rekompensaty to zatem częściowe, bo ograniczone tylko do 20% wartości nieruchomości (*vide* - art. 13 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty), zadośćuczynienie byłym właścicielom nieruchomości zabużańskich, zmuszonym do pozostawienia swojego majątku nieruchomego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (na kresach wschodnich), **ale pod warunkiem**, że w nieprzekraczalnym

terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. złożą oni (albo ich następcy prawni) wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty, w którym wskażą konkretne nieruchomości oraz przedstawią dowody świadczące o ich „pozostawieniu” wraz ze wskazaniem rodzaju i powierzchni owych nieruchomości.

Ustawodawca przyjął bowiem, że termin przewidziany w art. 5 ust. 1 tejże ustawy ma charakter terminu prawa materialnego o charakterze prekluzyjnym, co oznacza, że po jego upływie uprawnienia do skutecznego domagania się rekompensaty wygasają.

Inaczej mówiąc, granice prawa do rekompensaty muszą być w pełni ukształtowane w określonych przez ustawodawcę ramach czasowych.

Cechą wspólną wszystkich osób, którym przysługuje prawo do rekompensaty, jest zatem nie tylko to, że były właścicielami nieruchomości zabużańskich i zostały zmuszone okolicznościami faktycznymi i prawnymi do pozostawienia swojej nieruchomości na kresach wschodnich (a także, jednocześnie, zmuszone kresy te opuścić), **ale też to, że najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r. wyraziły wolę skorzystania z przywilejów przyznanych im przez powołaną ustawę oraz wskazały, za jakie konkretnie nieruchomości żądały przyznania im rekompensaty.**

Powyższe oznacza, że właściciele nieruchomości zabużańskich, którzy w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. nie wyrazili wspomnianej woli i nie wskazali, za jakie konkretnie nieruchomości żądali przyznania im rekompensaty, nie legitymują się cechą istotną, od wystąpienia której (poza innymi cechami, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty) ustawodawca uzależnił prawo do analizowanych świadczeń.

Trzeba też mieć na uwadze to, że wprowadzenie przesłanki złożenia wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty ze wskazaniem konkretnych nieruchomości wraz z przedstawieniem dowodów, które świadczą o ich „pozostawieniu”, oraz określeniem rodzaju i powierzchni tych nieruchomości - **w**

nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 grudnia 2008 r., nie było nieprzemyślanym czy też przypadkowym zabiegiem ustawodawcy.

Przede wszystkim obowiązki nałożone na stronę ubiegającą się o prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie, w tym obowiązek złożenia odpowiednio skonkretyzowanego żądania w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 grudnia 2008 r., wynikają z charakteru ustawy o realizacji prawa do rekompensaty jako ustawy szczególnej oraz z przedmiotu postępowania w sprawie o potwierdzenie prawa do rekompensaty.

Wszak „[p]rzedmiotem postępowania o potwierdzenie prawa do rekompensaty jest sprawa administracyjna, której granice - w przypadku postępowań wszczynanych na wniosek - kształtuje (...) stanowisko wnioskodawcy wyrażone w tym wniosku. To właśnie treść wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty determinuje przedmiotowy zakres tego uprawnienia (podkr. wł.). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa. Jeśli zatem wszczęcie postępowania, jak w tym przypadku, następuje na wniosek, to zakres żądania określa wnioskodawca (art. 63 § 2 k.p.a.) [...] <Żądanie wszczęcia postępowania określa przedmiot tego postępowania, a w razie wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji> (zob. wyrok NSA z 16 maja 2008 r., II OSK 510/07) [LEX nr 505314 - przyp. wł.]” (uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2018 r., w sprawie o sygn. akt

, *op. cit.*).

W tej sytuacji niewprowadzenie w art. 5 ust. 1 i (ewentualnie) art. 6 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty normy gwarantującej, że żądania co do przysługującej rekompensaty mogą być kształtowane w każdym czasie, a wnioski, które należało złożyć w nieprzekraczalnym terminie, można uzupełniać w dowolnym czasie, w tym po dniu 31 grudnia 2008 r., **trzeba uznać za świadomy wybór ustawodawcy, czyli zaniechanie ustawodawcze.**

Jeszcze wcześniejszym aktem prawnym regulującym omawianą problematykę była, między innymi, ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), w której przepis art. 81 „umożliwiał zaliczanie wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej domów, budynków lub lokali, a także ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach niewchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a także na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą.

Pierwotny tekst tejże ustawy przewidywał, że osoby uprawnione mogły korzystać z prawa zaliczenia do dnia 31 grudnia 1988 r. oraz że po upływie tego okresu uprawnienie wygasa. W trakcie kolejnych nowelizacji ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. wprowadzono zmiany, zgodnie z którymi zaliczenie wartości mienia nastąpić mogło na wniosek złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 1990 r., a następnie - nie później niż do dnia 31 grudnia 1992 r., oraz że po upływie tych terminów uprawnienie wygasa” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego, Sejm IV kadencji, druk nr 3793, s. 4, przyjętego jako ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418).

Reasumując, należy stwierdzić, że, zarzucane przez Skarżącego przepisom art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, pominięcie prawodawcze nie zachodzi, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie (pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej) na

podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Armand
Zastępca Prokuratora Generalnego