



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 16 sierpnia 2017 r.

PK VIII TK 64.2017

SK 11/17

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY K A N C E L A R I A	
wpi. dnia	17. 08. 2017
L.dz. ....	L. zał. ....

### TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną W S., S S., D S., D S. i M S., wnoszących o stwierdzenie, że „art. 2 przed wyliczeniem, art. 2 pkt 1, art. 2 pkt. 2, art. 3 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 2, art. 5 ust. 3 pkt. 1 i 2, art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 2, art. 6 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, dalej jako: ustawa) w brzmieniu nadanym art. 1 ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 grudnia 2013 roku (Dz. U z 2014 poz. 195) [...] w zakresie, w jakim pozbawiają one prawa do rekompensaty za nieruchomości będące własnością spółek akcyjnych mających siedzibę na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób, które posiadały akcje w tych spółkach i które były w dniu 1 września 1939 roku obywatelami polskimi i miały miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuściły terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 ustawy lub z tych przyczyn nie mogły na nie powrócić oraz posiadają obecnie obywatelstwo polskie, a także spadkobierców tych osób”, są niezgodne z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

- 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 (Dz. U., poz. 2072) w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) -

**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 (Dz. U., poz. 2072) w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

**U Z A S A D N I E N I E**

W S., S S., M S., D S. i D S.

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

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

F S., poprzednik prawny Skarżących, był jednym z akcjonariuszy spółki (...), która (...) była właścicielem nieruchomości położonej w (...). W skład tej nieruchomości wchodziły grunty (...). F S. posiadał obywatelstwo polskie i do wybuchu II wojny światowej zamieszkiwał w miejscowości będącej jednocześnie siedzibą spółki.

Akcjonariuszami przedmiotowej spółki były osoby fizyczne będące obywatelami polskimi, a nadto wyłącznie członkowie rodziny S. W rezultacie spółka będąca właścicielem mienia była spółką rodzinną (akcje były imienne, a nie na okaziciela). Spółka nie była spółką publiczną, a jej akcje nie mogły zostać nabyte na ogólnodostępnym rynku.

Zdaniem Skarżących, „[s]półka akcyjna była jedynie formą organizacyjną prowadzonej działalności, której celem było ułatwienie zarządzania tak ogromnym majątkiem. Dzięki takiej strukturze zarządzanie majątkiem mogło być efektywne i sprawne, gdyż funkcjonowały precyzyjne procedury podejmowania decyzji oraz podział kompetencji. Jedynie zatem pod względem formalnym ten ogromny majątek przysługiwał spółce” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 6).

F S. został uznany za zmarłego. Spadek po nim nabyli L S., S S.; A S i L S. L S. także zamieszkiwał na dawnych kresach wschodnich i „repatriował się” do Polski w grudniu 1955 r.

Pismem z dnia grudnia 1990 r. L S. wystąpił do Urzędu Rejonowego w O. z wnioskiem o przyznanie ekwiwalentu za majątek nieruchomy pozostawiony na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący spadek po zmarłym F S. W uzasadnieniu wskazał, że F S. był współwłaścicielem położonej w miejscowości B., powiat L , województwo oraz posiadłości ziemskiej. Ponadto był właścicielem domu mieszkalnego położonego w powyższej miejscowości.

Decyzją z dnia lutego 2013 r. Wojewoda odmówił W S., A S , S S., D S , D S , J S , H H. oraz M S. potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia firmy, której akcjonariuszem był F S., poza obecnymi granicami państwa polskiego, położonej w powiecie , dawnym województwie W uzasadnieniu organ administracji wskazał, że właścicielem przedmiotowych nieruchomości nie była osoba fizyczna, lecz osoba prawna - spółka akcyjna, w której spadkodawca Skarżących

- F S. był jednym z akcjonariuszy. Wojewoda zauważył, iż określone przez ustawodawcę warunki umożliwiające nabycie prawa do rekompensaty dotyczą wyłącznie osób fizycznych, które były właścicielami nieruchomości i pozostawiły je na terenach będących poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nie dotyczą natomiast osób prawnych (*vide* - skarga konstytucyjna, s. 6-7 oraz uzasadnienie dołączonej do tej skargi decyzji Wojewody z dnia lutego 2013 r.).

Minister Skarbu Państwa, po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez W S., A S., S S., D S., D S., J S., H H. i M S., decyzją z dnia marca 2013 r., utrzymał w mocy decyzję Wojewody z dnia lutego 2013 r. Przywołując treść art. 1, art. 1a, art. 2 i art. 3 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 2016 r, poz. 2042 ze zm., dalej: ustawa z dnia 8 lipca 2005 r.), Minister Skarbu Państwa podkreślił, że z powołanych przepisów wynika, iż prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi: był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim, opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 tej ustawy, oraz posiada obywatelstwo polskie. Niespełnienie choćby jednej z wymienionych przesłanek powoduje utratę uprawnień do rekompensaty. Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego - jak dalej wywodził organ odwoławczy - wynikało zaś w sposób niebudzący wątpliwości, że nieruchomości

(...) były własnością spółki akcyjnej, a więc osoby prawnej. Powołując się zatem na orzecznictwo sądownoadministracyjne, Minister Skarbu Państwa stwierdził, że, ponieważ osoba prawna nie posiada obywatelstwa, a nadto nie jest również możliwe opuszczenie przez nią byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustalenie przyczyn tego opuszczenia, to nie można było przyjąć, by

tego rodzaju osoba mogła być podmiotem praw wynikających z omawianej ustawy. Przepisy tej ustawy nie przewidują również potwierdzenia prawa do rekompensaty akcjonariuszom spółek prawa handlowego, które były właścicielami nieruchomości pozostawionych na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (*vide* - skarga konstytucyjna, s. 7 oraz uzasadnienie dołączonej do tej skargi decyzji Ministra Skarbu Państwa z dnia marca 2013 r.).

Na decyzję Ministra Skarbu Państwa W S., S S., D S, D S, J S i M S. wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (dalej: także WSA), w której zarzucili organowi naruszenie art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., a także art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Wyrokiem z dnia stycznia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę, uznając, że nie zasługiwała ona na uwzględnienie. Przytaczając treść art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 oraz art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., WSA podkreślił, iż, mimo że w redakcji powyższych przepisów nie wskazano *expressis verbis*, że prawo do rekompensaty przysługuje wyłącznie osobom fizycznym, to - ze względu na określenie przez ustawodawcę przymiotów, jakimi muszą się legitymować beneficjenci tego prawa - wykluczona jest możliwość skutecznego jego dochodzenia przez osoby prawne (a więc także spółki kapitałowe). WSA powołał konkretne orzeczenia sądownoadministracyjne (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1285/10, LEX nr 1082621 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 606/11, LEX nr 1271791) i zwrócił uwagę, iż taka wykładnia przepisów ustawy jest powszechnie akceptowana. WSA nie zgodził się również z poglądem, że wyłączenie z prawa do rekompensaty akcjonariuszy (będących osobami fizycznymi) spółki mającej siedzibę na dawnych Kresach Wschodnich II Rzeczypospolitej było sprzeczne z wzorcami konstytucyjnymi, gdyż

przewidziane ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. prawo do rekompensaty jest wyrazem realizacji zobowiązań, jakie przyjęło na siebie państwo polskie przeszło 60 lat temu w tak zwanych układach republikańskich. To zobowiązanie dotyczyło zaś zrekompensowania obywatelom polskim strat w mieniu ruchomym, poniesionych na skutek przemieszczeń związanych ze zmianą polskiej granicy wschodniej. Przy czym, jak podkreślił WSA, prawo to nie jest roszczeniem odszkodowawczym w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, lecz ma charakter *sui generis* publicznoprawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach (*vide* - skarga konstytucyjna, s. 7-8 oraz uzasadnienie dołączonego do tej skargi wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia stycznia 2014 r.).

W skardze kasacyjnej od tego wyroku W S., S S., D S , D S , J S i M S. zarzucili wyrokowi WSA naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, między innymi, art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., polegające na nieuzasadnionym oddaleniu skargi wskutek błędnego uznania, iż rekompensata za mienie zabużańskie nie przysługuje spadkobiercom akcjonariuszy spółki akcyjnej, która była właścicielem pozostawionej na dawnych Kresach Wschodnich nieruchomości, nawet wówczas, gdy jej akcje przysługiwały wyłącznie osobom fizycznym, spełniającym przesłanki przyznania rekompensaty.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: także NSA) w wyroku z dnia lutego 2016 r., oddalającym skargę kasacyjną Skarżących, wnioski WSA w zakresie nieprzysługiwania praw z ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. osobom prawnym, w tym kapitałowym spółkom prawa handlowego, uznał za trafne. NSA powołał się przy tym na treść uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 16 grudnia 2013 r., w sprawie o sygn. akt I OPS 11/13, w której Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że prawo do rekompensaty winno wiązać się z faktem

pozostawienia przez obywatela polskiego swojego majątku nieruchomego, stanowiącego w momencie wybuchu II wojny światowej jego własność, a który to majątek, w związku z wyżej wymienioną wojną, obywatel polski zmuszony był opuścić. Tym samym NSA stanął na stanowisku, że brak było podstaw do kwestionowania wykładni prawa materialnego, przyjętej przez WSA. Ustawa, normując ściśle określoną problematykę, stanowi bowiem akt szczególny, którego postanowień nie można wyklądać w sposób rozszerzający i w ten sposób (nieprzewidziany przez ustawodawcę) niezasadnie powiększać krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania określonych przez tę ustawę świadczeń. Racje te opierają się także na ustaleniu, że przyjęcie ustawy wiąże się z zawarciem układów republikańskich, co znajduje swoje przełożenie w okoliczności takiej, iż „ustawodawstwo zabużańskie”, normując określone uprawnienia dla byłych właścicieli pozostawionego mienia, kreowało te uprawnienia, zawsze mając na względzie jedynie osoby fizyczne (obywateli). Poczynione w treści uzasadnienia rozważania prowadzą z kolei do wniosku, że kwestionowane unormowania, zawarte w „ustawie zabużańskiej”, nie mogły w żaden sposób naruszać zasad konstytucyjnych, w szczególności: zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady ochrony praw dziedzicznych (art. 21 ust. 1), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3) czy zasad ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2) [vide - skarga konstytucyjna, s. 8-9 oraz uzasadnienie dołączonego do tej skargi wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia lutego 2016 r.].

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący podnieśli, iż „nie kwestionują (...) wymogu posiadania obywatelstwa polskiego, a jedynie fakt, że prawa do rekompensaty pozbawione zostały osoby fizyczne będące akcjonariuszami spółki kapitałowej mającej siedzibę na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będącej właścicielem nieruchomości” oraz że „skarga ta zmierza do zakwestionowania regulacji ustawy, w zakresie w jakim ogranicza ona możliwość ubiegania się o rekompensatę z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej jedynie do sytuacji, w

której osoby fizyczne były bezpośrednimi właścicielami tego mienia, czyli wyłączając prawo do uzyskania rekompensaty za mienie pozostawione przez te same osoby fizyczne, ale będące pośrednimi właścicielami mienia, czyli będące akcjonariuszami spółek akcyjnych (lub udziałowcami spółek z ograniczoną odpowiedzialnością), mających siedzibę na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i będących bezpośrednimi właścicielami mienia (nieruchomości) i to pomimo, że wyżej wymienione osoby fizyczne spełniają wszelkie ustawowe przesłanki do uzyskania rekompensaty, poza wywodzoną z tej ustawy przesłanką bycia bezpośrednim właścicielem nieruchomości” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 10).

Jednocześnie Skarżący podnieśli, iż **„nie zmiierzają do zakwestionowania przepisów ustawy w zakresie tak zwanego zaniechania ustawodawczego** (podkr. wł.). Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie o tyle, gdyż zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko zarzut niekonstytucyjności przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których ostatecznie rozstrzygnięto o prawach lub wolnościach konstytucyjnych przysługujących skarżącemu. Naruszenie to nie może być jednak konsekwencją błędnego zastosowania zaskarżonego przepisu, czy też braku określonej regulacji prawnej. Takie naruszenie nie korzysta bowiem z ochrony przewidzianej w trybie skargi konstytucyjnej. **W rzeczywistości jednak, w niniejszej sytuacji takie ryzyko nie zachodzi, albowiem określając to w sposób ścisły, przedmiotem zarzutu nie jest okoliczność braku regulacji samoistnie przyznającej gratyfikacje finansowe osobom posiadającym akcje bądź udziały w kapitałowych spółkach handlowych, które pozostawiły należące do nich nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego, a pominięcie prawodawcze sprowadzające się do niepełnego i jedynie fragmentarycznego uregulowania pewnej, wąskiej dziedziny stosunków społecznych** (podkr. wł.) [...]. Wspomniana fragmentaryczność wyraża się w przyznaniu określonego prawa obywatelom polskim znajdującym



się w ściśle określonej sytuacji (przymusowego opuszczenia nieruchomości w związku z wydarzeniami II Wojny Światowej i braku możliwości powrotu do swoich siedlisk w związku z wyznaczeniem powojennych granic Polski w oparciu o tak zwaną linię Curzona) pomijając przy tym zupełnie interesy pozostałych osób, również legitymujących się obywatelstwem polskim i spełniających pozostałe warunki w zasadniczej części, a co za tym idzie znajdują się w życiowo jednakowej sytuacji faktycznej - i to jedynie przez taką a nie inną redakcję przepisów. W odróżnieniu zatem od zarzutów odnoszących się do zaniechania ustawodawczego, zarzuty i granice zaskarżenia przedmiotowej skargi zmierzają do poddania pod ocenę Trybunału treści przepisów ustawowych pod kątem tego, czy w ich treści nie brakuje unormowania, bez którego w związku z naturą regulacji objętej tym aktem, mogą one budzić wątpliwości konstytucyjne (*vide* postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2012 roku w sprawie Ts 38/12)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 10-11].

Jak wywodzą Skarżący, sformułowana przez Nich teza jest „przede wszystkim uzasadniona **skutecznie przeprowadzonym testem ustalenia jakościowej tożsamości** (podkr. wł.) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. (...) sytuacja skarżących w zasadniczej części i w jej istocie, **niczym nie różni się** (podkr. wł.) od sytuacji tych Zabuzan, którym na mocy ustawy przysługuje rekompensata z tytułu pozostawienia nieruchomości poza aktualnymi granicami państwa polskiego. **Jedyna różnica, dyskredytująca skarżących w świetle przesłanek warunkujących prawo do rekompensaty polega na lepszym zorganizowaniu ich działalności i przybraniu jej w ramy prawne spółki akcyjnej** (podkr. wł.). Wychodząc z tego wniosku, a przede wszystkim również i okoliczności faktycznych determinujących decyzje i czynności skarżących ale też i ich poprzednika prawnego, można postawić wniosek, że **ową okolicznością wprowadzającą dystynkcję w sytuacji obydwu grup podmiotów, jest fakt prowadzenia działalności gospodarczej na szeroką skalę** (podkr. wł.).

Skarżący bowiem, gdyby ich poprzednik prawny swoje nieruchomości zagospodarował w sposób taki jak znaczna część ówczesnego społeczeństwa, czyli przede wszystkim do celów rezydencjalnych i mieszkaniowych z pewnością uzyskaliby prawo do rekompensaty. Zamiast tego jednak, F S. postanowił przeznaczyć pozostające w jego gestii dobro w postaci majątków ziemskich na cele szerokiej działalności gospodarczej i to - jak to zostanie jeszcze podkreślone - o skali światowej. Co więcej z tego tytułu ponoszone były określone obciążenia fiskalne wiążące się z podwójnym opodatkowaniem - najpierw przychodu spółki, a potem przychodu akcjonariuszy. Oznacza to, że taki a nie inny sposób zorganizowania działalności zapewniał państwu polskiemu dużo większe wpływy, aniżeli niższy stopień zorganizowania - jak na przykład spółka cywilna. Pomimo tego jednak skarżący nie otrzymali rekompensaty. Oczywistym jest przy tym, że działalność o tak wielkim rozmachu (...), o tak dużym stopniu złożoności, a przede wszystkim sprostanie wymogom nie tylko kapitałowym ale również osobowym nie może być prowadzona czy to w ramach jednoosobowych działalności czy spółki cywilnej i z wykorzystaniem jedynie majątku przysługującego poszczególnym osobom. Oczywistym bowiem jest, że działalność gospodarcza powyżej pewnego progu złożoności i zapotrzebowania organizacyjnego ze względów racjonalnych musi zostać zinstytucjonalizowana i przybrana w formalne struktury kapitałowej spółki handlowej. W tym znaczeniu w pełni uzasadnione jest zatem przekonanie, że jedynym faktorem różnicującym sytuacje obu grup podmiotów (skarżących i osób, którym przyznawane jest prawo do rekompensaty) jest wola i warunki J S. - ojca F , do prowadzenia zaawansowanej działalności, i to z korzyścią nie tylko dla siebie, ale również i II Rzeczypospolitej Polskiej. Godzi się bowiem ponownie zaznaczyć, iż gdyby poprzednik prawny skarżących zamiast dokonania inwestycji, swój majątek przeznaczył wyłącznie na zaspokojenie celów mieszkaniowych lub jeżeli działalność zorganizowana była w formie spółki cywilnej, spadkobiercy otrzymaliby rekompensatę z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami

II Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym nie może budzić wątpliwości tożsamość jakościowa sytuacji tych grup, pomimo ich rozdzielania na gruncie kwestionowanej regulacji ustawowej. Uwaga ta z kolei w sposób oczywisty przekłada się na naturę zarzutów skarżących zmierzających do zakwestionowania konstytucyjności dokonanego przez legislatora pominięcia ustawodawczego, nie zaś zaniechania prawodawczego (podkr. wł.)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 11-12].

Dalej Skarżący podnieśli, że „pomimo faktu, iż, jak to trafnie dostrzegł Wojewódzki Sąd Administracyjny w (...) [W. - przyp. wł.] na wcześniejszym etapie rozpoznawania sprawy, **ustawa w żadnym miejscu expressis verbis nie formułuje wymogu fizyczności osób, które pozostawiły nieruchomości na Kresach II Rzeczypospolitej, to nie ma wątpliwości, z uwagi przede wszystkim na treść zakwestionowanych przepisów, że wymóg tego rodzaju ustawa ta przyjmuje** (podkr. wł.). Teza ta funkcjonuje głównie w oparciu o wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez te osoby, którym to w żadnym razie nie mogą się legitymować jednostki organizacyjne, a w tym i również spółki kapitałowe” oraz że „z tego względu” stawiany przez Nich problem „jest z uwagi na redakcję przepisów i wprowadzonych nimi do ustawy przesłanek uzyskania rekompensaty **problemem stricte prawnym, a nie odnoszącym się do problematyki błędnej, poniekąd sprzecznej z konstytucją wykładni przepisów ustawy. Wychodząc bowiem z takiej właśnie treści przepisów ustawy nie można bowiem dojść za pomocą dostępnych narzędzi interpretacyjnych do innych wniosków niż te, jakie zostały wysnute w niniejszej sprawie przez sądy administracyjne. Wobec tego powstały stan nie jest wynikiem błędnej interpretacji przepisów przez organy i sądy administracyjne a właśnie treści samych przepisów** (podkr. wł.)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 12-13].

Tę część uzasadnienia skargi konstytucyjnej Skarżący zakończyli konstatacją, że „jak wynika z treści wydanych w tej sprawie wyroków sądów

administracyjnych, pogląd przez nie wyrażony jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie (porównaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku w sprawie I OSK 1285/10, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 roku w sprawie I OSK 606/11), co potwierdza trwałość i jednolitość tej linii orzeczniczej” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 14).

W kolejnych fragmentach uzasadnienia skargi konstytucyjnej Skarżący przedstawili argumenty przemawiające, w Ich przekonaniu, za niezgodnością zaskarżonej regulacji, kolejno, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji (*vide* - uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 14-31).

W oparciu o treści zawarte w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej można dojść do wniosku, że naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Skarżący upatrują w pozbawieniu Ich „prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty oraz ukształtowanie tego prawa w sposób prowadzący do nierównego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej”, natomiast naruszenia art. 2 Konstytucji („poprzez naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej”), Skarżący upatrują „w odmowie wbrew zasadzie solidarności społecznej przyznania (...) [Im - przyp. wł.] rekompensaty za pozostawienie nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego oraz (...) [w - przyp. wł.] ich niesprawiedliwym potraktowaniu w stosunku do pozostałej części Zabuzan, którym rekompensatę taką przyznano, pomimo faktu, że skarżący znajdują się w tożsamej sytuacji życiowej z osobami uprawnionymi do jej otrzymania, a także (...) [w naruszeniu - przyp. wł.] zasady określoności przepisów prawa, które to naruszenie polega na wprowadzeniu warunku, który wywołuje nieokreślone w sposób ścisły zawężenie kręgu przypadków uzasadniających przyznanie prawa do otrzymania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego, w taki sposób, że niejednoznaczny jest, czy uprawnienie takie przysługuje

osobom, które pozostawiły nieruchomości należące formalnie do spółek kapitałowych oraz czy osiągnięcie takiego skutku można przypisać rzeczywistym intencjom ustawodawcy” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 1-2).

Przepisy art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. brzmią następująco:

„Art. 2. Prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi:

1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów:

a) art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. poz. 580) lub

b) art. 24 Kodeksu Postępowania Cywilnego (Dz. U. z 1932 r. poz. 934), lub

c) § 3-10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu co do § 2 ust. 3-5, z Ministrem Spraw Wojskowych co do §§ 20, 21, 22, 24 ust. 3, § 49 ust. 1 i 2, § 55 i § 56 oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych co do § 18 ust. 1 i 2, § 51 i § 55, o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. poz. 489)

- oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić;

2) posiada obywatelstwo polskie.

Art. 3. 1. W przypadku gdy nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej były przedmiotem współwłasności, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim współwłaścicielom, spełniającym wymogi określone w art. 2, albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych współwłaścicieli. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed

organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej.

2. W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej.”.

Z kolei przepisy art. 5 i art. 6, *in toto*, ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. mają następującą treść:

„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.

**2. Wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty w przypadkach, o których mowa w art. 3, składa współwłaściciel lub spadkobierca, lub wskazana osoba uprawniona do rekompensaty (podkr. wł.).**

**3. Prawo do rekompensaty potwierdza, w drodze decyzji:**

**1) wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy będącego właścicielem nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej albo**

**2) wojewoda właściwy ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania osoby będącej właścicielem nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli o zaliczenie ubiegają się spadkobiercy tej osoby (podkr. wł.), albo**

**3) wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania jednego z wnioskodawców wskazanego przez pozostałych, jeżeli współwłaściciele nieruchomości mieszkają lub mieszkali w różnych województwach, albo**

4) wojewoda właściwy ze względu na miejsce złożenia wniosku, jeżeli nie można określić właściwości zgodnie z pkt 1-3.

**4. Wojewoda, do którego wpłynął wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty, zawiadamia o wszczęciu postępowania wojewodów właściwych ze względu na miejsce zamieszkania pozostałych współwłaścicieli lub spadkobierców, lub wskazanych osób uprawnionych do rekompensaty (podkr. wł.).**

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.

**2. W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej do wniosku należy dołączyć:**

- 1) postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku albo o dziale spadku;**
- 2) oświadczenie o wskazaniu osoby uprawnionej w przypadku, o którym mowa w art. 3 ust. 2 (podkr. wł.).**

3. Osoba, która na podstawie odrębnych przepisów, w ramach realizacji prawa do rekompensaty, nabyła na własność albo w użytkowanie wieczyste nieruchomości

Skarbu Państwa, lub nieruchomości takie nabyli jej poprzednicy prawni, dołącza do wniosku dokumenty urzędowe poświadczające nabycie.

4. Dowodami, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, mogą być w szczególności:

- 1) urzędowy opis mienia;
- 2) orzeczenie wydane przez były Państwowy Urząd Repatriacyjny;
- 3) dokumenty urzędowe, w tym sądowe, a także dokumenty pozyskane z archiwów państwowych Republiki Białoruś, Republiki Litewskiej, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy lub innych państw;
- 4) wydane przez władze polskie dokumenty, które świadczą o posiadaniu obywatelstwa polskiego.

**5. W przypadku braku dokumentów, o których mowa w ust. 4 pkt 1 i 2, dowodami, o których mowa w ust. 1 pkt 1, mogą być oświadczenia dwóch świadków złożone, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, przed notariuszem, organem prowadzącym postępowanie lub w polskiej placówce konsularnej w kraju zamieszkania świadka, którzy (podkr. wł.):**

- 1) zamieszkiwali w miejscowości, w której znajduje się nieruchomość pozostawiona poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, lub w miejscowości sąsiedniej;
- 2) **nie są osobami bliskimi - w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 65, 1250, 1271 i 1579) - właścicieli lub spadkobierców ubiegających się o potwierdzenie prawa do rekompensaty (podkr. wł.).**

6. Jeżeli wniosek nie spełnia wymogów określonych w ust. 1-3, wojewoda wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia wezwania.”.

Ponadto, z uwagi na treść zarzutu Skarżących, konieczne jest przytoczenie treści art. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., który to przepis brzmi następująco:



„Art. 1. 1. Ustawa określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. dokonanego na podstawie:

1) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski,

2) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski,

3) układu z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R. i ludności litewskiej z terytorium Polski,

4) umowy z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR

zwanego dalej <prawem do rekompensaty>.

1a. Prawo do rekompensaty przysługuje również osobom, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z umową pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych

Republik Radzieckich o zamianie odcinków terytoriów państwowych z dnia 15 lutego 1951 r.

2. Przepisy ust. 1 stosuje się także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”.

Treść powołanych przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. jest jasna i ich stosowanie w praktyce nie budzi żadnych wątpliwości.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 20 lipca 2011 r, w sprawie o sygn. akt I OSK 1285/10, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że, w Jego ocenie, treść „przepisów art. 1-3 oraz art. 5 ust. 1 i 2 cyt. ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, **w tym pojęcie właściciela nie nasuwa jakichkolwiek wątpliwości** (podkr. wł.). Z tego względu wbrew stanowisku autora skargi kasacyjnej sięgnięcie do wykładni innej niż gramatyczna byłoby nieuprawnione (por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 1087/07).

W doktrynie i w orzecznictwie akcentuje się prymat wykładni językowej nad pozostałymi rodzajami wykładni, tj. systemową i celowościową. Jednocześnie przyjmuje się, że w wyjątkowych sytuacjach wolno odstąpić od literalnego znaczenia przepisu. Może to mieć miejsce, gdy wykładnia językowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm, prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK Zb. Urz. 2000, nr 5, poz. 141 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993, nr 10, poz. 183, z dnia 8 maja 1998 r. I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7, uchwały z dnia 3 listopada 1997 r. III ZP 38/97, OSNAPiUS 1998,

nr 8, poz. 234, z dnia 8 lutego 2000 r. I KZP 50/99, OSNKW 2000, nr 3-4, poz. 24 i uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 25 kwietnia 2003 r. III CZP 8/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 1).

Z wykładni gramatycznej art. 2 i art. 3 powołanej ustawy wynika, że prawo do rekompensaty przysługuje przede wszystkim właścicielowi (współwłaścicielom) nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku ich śmierci spadkobiercom albo niektórym z nich wskazanym przez pozostałych spadkobierców, pod warunkiem, że posiadają obywatelstwo polskie. **Oznacza to, że wymienione w art. 2 w zw. z art. 1 tej ustawy przesłanki odnoszą się do osób fizycznych. Obywatelstwo jest prawem osobistym, ściśle związanym z osobą, której dotyczy. Prawa osobiste jako niezbywalne i niepodlegające dziedziczeniu prawa podmiotowe nie mogą być przyznane osobom prawnym. Opuszczenie terytorium jest także właściwe dla osób fizycznych (podkr. wł.).** A zatem określone przez ustawodawcę warunki umożliwiające nabycie prawa do rekompensaty dotyczą osób fizycznych, które były właścicielami nieruchomości i pozostawiły je na terenach będących poza obecnymi granicami RP, a nie osób prawnych. Gdyby bowiem zamierzeniem ustawodawcy było objęcie kręgiem podmiotów uprawnionych do otrzymania rekompensaty także osób prawnych, to nie wprowadzałby warunku konieczności posiadania obywatelstwa oraz przyczyn opuszczenia kraju. Oznacza to, że wolą ustawodawcy zawartą w przepisach powołanej ustawy osoby prawne, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie są uprawnione do rekompensaty” (*op. cit.*).

Podobną argumentację Naczelny Sąd Administracyjny zawarł w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r, w sprawie o sygn. akt I OSK 606/11, gdzie stwierdził, między innymi, że „[t]reść art. 2 i art. 3 ust. 2 przepisów omawianej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. wyraźnie (...) wskazuje, że beneficjentem prawa do rekompensaty, którą przewiduje art. 1 ust. 1 ustawy

zabużańskiej, **mogą być jedynie osoby fizyczne, niezależnie od tego, czy dotyczy to byłego właściciela, czy jego spadkobiercy** (podkr. wł.). Wprawdzie żaden z przepisów omawianej ustawy nie zawiera wprost takiego unormowania, ale zarówno art. 2 (dotyczący byłego właściciela) jak i art. 3 ust. 2 (dotyczący spadkobiercy) zawierają warunek, by osoby uprawnione miały obywatelstwo polskie. W przypadku zaś właściciela - również by posiadał on obywatelstwo polskie w dniu 1 września 1939 r.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że cecha, jaką stanowi posiadanie określonego obywatelstwa, może odnosić się jedynie do osób fizycznych. Obywatelstwo bowiem jest stosunkiem prawnym, jaki łączy jednostkę ludzką z państwem.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego interpretacja przepisów dokonana w skardze kasacyjnej, sprowadzająca się do poglądu, że warunek posiadania obywatelstwa polskiego należy odnosić wyłącznie do spadkobierców, którzy są osobami fizycznymi, a pozostali spadkobiercy, to jest spadkobiercy będący osobami prawnymi, bez żadnych zastrzeżeń czy wyjątków zawsze posiadają uprawnienie do występowania z wnioskiem o przyznanie prawa do rekompensaty, nie jest uzasadniona.

Przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty nie mogą być odczytywane wyrywkowo, lecz muszą być wykładane kompleksowo, gdyż aktualnie regulacja uprawnień przyznanych Zabuzanom nie stanowi już jednego z wielu elementów normowanych ustawami gruntowymi, jak swego czasu miało to miejsce, lecz stanowi regulację całkiem odrębną, a przy tym całościową, mającą nawet aspiracje do ostatecznego, generalnego uregulowania przedmiotowej materii (zob.: uzasadnienie projektu ustawy - Sejm RP IV kadencji, nr druku 3793).

**Przed wszystkim więc należy zwrócić uwagę, że analizowana ustawa, normując ściśle określoną problematykę, stanowi akt szczególny, którego postanowień nie można wyklądać w sposób rozszerzający i w ten sposób**

**(nieprzewidziany przez ustawodawcę) niezasadnie powiększać krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania określonych przez tę ustawę świadczeń (podkr. wł.).**

Ponadto istotna jest także okoliczność, że skoro ustawodawca postanowił, iż rekompensata może przysługiwać właścicielowi pozostawionego majątku, którym jest wyłącznie osoba fizyczna, to **prawo jego spadkobierców, określonych w art. 3 ust. 1 ustawy, które nie może być przecież traktowane jako uprawnienie całkowicie abstrakcyjne, oderwane od sytuacji, w której właściciel ten się znajdował pozostawiając swoje mienie, nie powinno dotyczyć szerszej kategorii osób aniżeli również osoby fizyczne (podkr. wł.).** Ustawa zabużańska z 2005 r., chociaż zawiera zupełnie nową - w stosunku do poprzednich - regulację prawną (zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2008 r., I SA/Wa 1136/08, Lex nr 466374, utrzymany w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2009 r., I OSK 182/09), jest jednak niewątpliwie - w sensie przyczynowo-skutkowym - powiązana (art. 1 ust. 1 ustawy) z przyjęciem w <układach republikańskich> (mających - jak ujął to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 grudnia 2002 r., K 33/02 [OTK ZU seria A nr 7/2002, poz. 97 - przyp. wł.] - charakter prawny zbliżony do umów międzyrządowych) z publicznym zobowiązaniem się Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, że straty w mieniu nieruchomym, poniesione przez obywateli polskich przemieszczających się lub przemieszczanych z terytoriów Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR, zostaną skompensowane przez państwo polskie tym obywatelom polskim, którzy znajdą się na terytorium Polski (w jej obecnych granicach). Z tego powodu ustawodawstwo zabużańskie, normując określone uprawnienia byłych właścicieli pozostawionego mienia, kreowało je zawsze mając na względzie jedynie osoby fizyczne (<obywatele>). Tak było zarówno w stosunku do właścicieli mienia, jak i ich spadkobierców, którzy będąc najczęściej członkami ich rodzin, wielokrotnie wspólnie doświadczali tzw.

<poniewierki powojennej>, związanej w tym wypadku dodatkowo z trudnościami towarzyszącymi (ogólnie mówiąc) przemieszczaniu się i rozpoczynaniu życia <na nowo> w odległym, odmiennym miejscu.

Poza tym, skoro ustawa zabużańska z dnia 8 lipca 2005 r. zawężyła nawet krąg spadkobierców będących osobami fizycznymi jedynie do tych, którzy mają obywatelstwo polskie, to nie wydaje się uzasadnionym poglądem, by prawo do rekompensaty, określone w tej ustawie, mogło przysługiwać wszystkim spadkobiercom będącym osobami prawnymi, bez żadnych w tym zakresie ograniczeń. W takiej, całkiem niezrozumiałej, sytuacji, doszłoby bowiem ewidentnie do zachwiania jakiegokolwiek proporcji, gdyż przy takiej interpretacji omawianych przepisów, jaką prezentują skarżące, sytuacja osób prawnych, będących spadkobiercami byłego właściciela pozostawionego mienia, byłaby z nieuzasadnionych zupełnie powodów zdecydowanie korzystniejsza od sytuacji spadkobierców będących osobami fizycznymi” (*op. cit.*; *vide* też - uzasadnienie uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2013 r., w sprawie o sygn. akt I OPS 11/13, LEX nr 1404014).

Zgodnie zatem z jednolitą i utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych (*vide* na przykład - zapadły w sprawie Skarżących wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.), w tym zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, prawo do rekompensaty, określone w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r., o czym w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej też była już mowa:

- nie jest roszczeniem odszkodowawczym w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, lecz ma charakter *sui generis* publicznoprawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach;

- przysługuje wyłącznie osobom fizycznym (z uwagi na przymioty, jakimi muszą się legitymować beneficjenci prawa do rekompensaty, wykluczona jest możliwość skutecznego dochodzenia tego prawa przez osoby prawne).

Ponadto w orzecznictwie podkreśla się, że ustawa z dnia 8 lipca 2005 r., normując ściśle określoną problematykę, jest aktem szczególnym, którego postanowień nie można wyklądać w sposób rozszerzający i w ten sposób (nieprzewidziany przez ustawodawcę) niezasadnie powiększać krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania określonych przez tę ustawę świadczeń.

Odnosząc się do zarzutów Skarżących pod adresem kwestionowanej regulacji, na wstępie należy stwierdzić, że w ich formułowaniu Skarżący są niekonsekwentni.

Z jednej bowiem strony wskazują Oni na występujące w niniejszej sprawie (w Ich przekonaniu) pominięcie prawodawcze, sprowadzające się do braku normy, która wskazywałaby na objęcie podmiotowym zakresem ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. osób prawnych.

Z drugiej zaś strony Skarżący zarzucają naruszenie zasady określoności, które miałyby polegać na „wprowadzeniu warunku”, wywołującego „nieokreślone w sposób ścisły zawężenie kręgu przypadków uzasadniających przyznanie prawa do otrzymania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego, w taki sposób, że **niejednoznaczny jest** (podkr. wł.) czy uprawnienie takie przysługuje osobom, które pozostawiły nieruchomości należące formalnie do spółek kapitałowych oraz czy osiągnięcie takiego skutku można przypisać rzeczywistym intencjom ustawodawcy” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 3).

Albo zaskarżone przepisy są niejednoznaczne (brak im cechy określoności), albo są jednoznaczne (czyli dostatecznie określone) na tyle, że pozwalają stwierdzić deficyt normy, który narusza prawa i wolności konstytucyjne. Wszak zarzut niedostatecznej określoności *per se* nie wyklucza zawierania się w zaskarżonych uregulowaniach normy postulowanej przez Skarżących.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika jednak, że zasadniczym zarzutem Skarżących jest „pominięcie prawodawcze sprowadzające się do

niepełnego i jedynie fragmentarycznego uregulowania pewnej, wąskiej dziedziny stosunków społecznych” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 11).

Można więc stwierdzić, że wszystkim przepisom wskazanym w *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący zarzucają, w pierwszej kolejności, **niedostatek treściowy** - co oznacza, iż niezgodności z Konstytucją upatrują Oni **nie w wynikającym z wykładni autentycznej (treści ustawowej) rzeczywistym brzmieniu tych przepisów, ale w treści, której przepisy te nie zawierają, a, w ocenie Skarżących, zawierać powinny.**

Przed podjęciem rozważań merytorycznych konieczne jest zatem rozstrzygnięcie, czy w omawianym przypadku rzeczywiście mamy do czynienia - tak jak podnoszą Skarżący - z „pominięciem”, czy też z, niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego, „zaniechaniem” prawodawczym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego problematyka „zaniechań prawodawczych” i „pominięć prawodawczych” wielokrotnie stanowiła przedmiot wnikliwej analizy.

Tak też było w sprawie o sygn. akt SK 7/14, zainicjowanej dwiema skargami konstytucyjnymi, w której Skarżący zakwestionowali art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149 ze zm.; dalej: ustawa lutowa). Zastrzeżenia Skarżących w tej sprawie dotyczyły głównie zbyt wąskiego zakresu podmiotowego świadczeń przyznawanych na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej (tj. braku możliwości ich otrzymania przez osoby, wobec których **wydano niezgodne z prawem decyzje o internowaniu lub postanowienia o tymczasowym aresztowaniu i ściganiu listem gończym, lecz ich nie wykonano**, ponieważ osoby te skutecznie ukrywały się przed organami ścigania).

Zaskarżony wówczas przepis art. 8 ust. 1 ustawy lutowej miał następujące brzmienie:



„Art. 8. 1. Osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji. W razie śmierci tej osoby uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców.”.

W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie w dniu 2 grudnia 2014 r. postanowienia o umorzeniu postępowania z powodu niedopuszczalności orzekania Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „*[w] świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych (<tego, co prawodawca unormował>). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc <tego, czego ustawodawca nie unormował>, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą - por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52).*

*Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej, wbrew jego ustrojowej roli <negatywnego ustawodawcy> - por. w szczególności wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 oraz liczne postanowienia wydane na etapie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych, np. postanowienie z 31 lipca 2014 r., sygn. Ts 240/13, niepubl.), podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych - por. wyrok z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100) albo - co*

w praktyce jest bardziej kontrowersyjne - materialnoprawnych (np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakreszenia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych - por. wyrok z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju - tzw. zaniechań prawodawczych.

Podział nieistniejących regulacji prawnych na zaniechania i pominięcia prawodawcze pojawił się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (por. wspomniane orzeczenie o sygn. K 25/95 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest on powszechnie stosowany także w najnowszych judykatach (por. np. obszerne podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w wyrokach z: 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40 i 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Nie zmienia to jednak faktu, że zakwalifikowanie określonych sytuacji do jednej z tych dwóch kategorii w praktyce często bywa trudne (co zresztą przyznaje sam Trybunał Konstytucyjny - por. np. postanowienie z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98), pomimo prób ustalenia jednoznacznych kryteriów pozwalających na ich odróżnienie.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, 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, por. wspomniane orzeczenie o sygn. K 25/95, a z najnowszego orzecznictwa np. wyroki z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60). 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), niepodlegające 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) [podkr. wł.]. 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 (podkr. wł.) [...]. Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).*

*Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.*

*Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych (<co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym> - por. np. postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 535).*

*Przy 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).*

*Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania (podkr. wł.). Jak stwierdzono we wspomnianym już wyroku o sygn. K 3/00, <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 (...)>. Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: <Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej*

*zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw*> (postanowienie z 8 września 2009 r., sygn. Ts 95/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 398)” [OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123].

W podsumowaniu wywodów, zawartych w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. akt SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że, aby dopuszczalna była merytoryczna ocena konkretnego zarzutu jako pominięcia prawodawczego, należy w tym celu „*co najmniej ustalić występowanie:*

- *jakościowej tożsamości (a przynajmniej - daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej i (równocześnie)*
- *konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez (autora wniosku, pytania prawnego bądź skargi konstytucyjnej - przyp. wł.) [...], a dodatkowo ewentualnie także*
- *przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej (...) [ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku]” (ibidem).*

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej W S., S S., M S., D S i D S dowodzą, że za „pominięciem prawodawczym” w niniejszej sprawie przemawia „skutecznie przeprowadzony test ustalenia jakościowej tożsamości” materii unormowanych w zaskarżonych przepisach i materii pozostawionych poza ich zakresem oraz to, że sytuacja Skarżących „w zasadniczej części i w jej istocie, niczym nie różni się od sytuacji tych Zabużan, którym na mocy ustawy przysługuje rekompensata z tytułu pozostawienia nieruchomości poza aktualnymi granicami państwa polskiego”. Skarżący wskazują, że jedyna różnica, „dyskredytująca” ich „w świetle przesłanek warunkujących prawo do rekompensaty polega na lepszym zorganizowaniu ich działalności i przybraniu jej w ramy prawne spółki akcyjnej” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 11).

Ponieważ w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. akt SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny również przeprowadził (w pierwszej kolejności) test jakościowej tożsamości normy, która, zdaniem skarżących w tamtej sprawie, została pominięta w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, i materii w tym przepisie uregulowanej, należy przypomnieć, że wówczas Trybunał sformułował tezę, iż „[p]orównanie obecnych adresatów ustawy lutowej z osobami wskazanymi przez skarżących prowadzi do wniosku, że występują między nimi istotne różnice jakościowe” i na poparcie tej tezy podniósł, iż, „[p]omijając irrelewantne w niniejszej sprawie przesłanki przyznawania świadczeń na podstawie tego aktu normatywnego i ograniczając się do analizy art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, należy wskazać, że odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługuje zasadniczo, jeżeli osobie represjonowanej wyrządzono szkodę lub krzywdę na skutek:

- wykonania decyzji o internowaniu lub
- wykonania orzeczenia, którego nieważność została następnie stwierdzona w trybie ustawy lutowej.

**Podmioty wskazane przez skarżących nie wykazują do nich dostatecznego podobieństwa, pomimo ich pozornej symetryczności z aktualnymi adresatami zaskarżonego przepisu (podkr. wł.).**

Osoby, którym udało się ukryć przed internowaniem (w przeciwieństwie do osób ujętych przez organy ścigania i osadzonych w ośrodkach internowania), nie zostały pozbawione wolności. Stosowane wobec nich represje nie przyjęły więc najostrzejszej możliwej formy: godziły w inne dobra osób represjonowanych niż wolność osobista (np. dobre imię, prawo do życia rodzinnego, wolność poruszania się, prawo do edukacji, wolność pracy). Już samo wydanie decyzji o internowaniu było oczywiście przejawem zwalczania opozycji za pomocą mechanizmów prawnych oraz miało negatywne konsekwencje dla życia osobistego i zawodowego osób represjonowanych. Stanowiło ono zapowiedź (groźbę) pozbawienia wolności, która - w razie skutecznego ukrywania się przed organami ścigania (a czasem także - jak w wypadku jednego ze skarżących -

negocjacji) - nie została zrealizowana. Okoliczność ta ma w świetle Konstytucji istotne znaczenie, ponieważ ustawa zasadnicza formułuje bezwzględny obowiązek rekompensaty za działanie władzy publicznej polegające na bezprawnym pozbawieniu wolności (por. art. 41 ust. 5 Konstytucji), podczas gdy inne szkody i krzywdy wyrządzone przez sprzeczne z prawem działanie władzy publicznej są chronione jedynie przez art. 77 ust. 1 Konstytucji (...). Także w orzecznictwie sądowym wskazywano, że prowadzenie działalności opozycyjnej i ukrywanie się przed organami ścigania <nie stanowi ekwiwalentu izolacji więziennej jako podstawa roszczenia> z art. 8 ust. 1 ustawy lutowej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 listopada 2009 r., sygn. akt IV KK 208/09, Lex nr 598235).

Osoby, które opierają swoje roszczenia tylko na fakcie wydania wobec nich postanowień o tymczasowym aresztowaniu i ściganiu listem gończym, w ogóle nie wykazują podobieństwa do żadnej z grup adresatów art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. Od osób internowanych różnią się tak samo jak osoby ukrywające się przed internowaniem - brakiem represji polegającej na pozbawieniu wolności, ze wszystkimi tego konsekwencjami wskazanymi wyżej. A od osób poszkodowanych wykonaniem nieważnego orzeczenia dzieli je nie tylko fakt niewykonania orzeczenia (w domyśle: skazującego na pozbawienie wolności, por. jednak art. 11 ust. 1 ustawy lutowej), lecz także to, że legitymują się jedynie orzeczeniem wypadkowym (incydentalnym), którego nie można podważyć w trybie ustawy lutowej. W świetle orzecznictwa sądów powszechnych, nie ma podstaw do odrębnego stwierdzania nieważności tego typu aktów - na podstawie ustawy lutowej stwierdza się nieważność jedynie orzeczeń kończących postępowanie (a tym samym - nieważność całego postępowania, które doprowadziło do ich wydania - por. np. postanowienia SA w Katowicach z 22 sierpnia 2012 r., sygn. akt II AKz 483/12, Lex nr 1220231 i SA w Krakowie z 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II AKz 516/09, Lex nr 575559).

**Brak dostatecznej tożsamości jakościowej rozwiązania wskazanego przez skarżących i treści uregulowanych w art. 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy**

*lutowej wystarcza do uznania, że przedmiotem niniejszej sprawy jest zaniechanie ustawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (podkr. wł.)” [op. cit.].*

Powracając na grunt niniejszej sprawy, należy przypomnieć, że beneficjentami prawa do rekompensaty, przewidzianej w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r., są **osoby fizyczne**.

Wbrew zatem ocenie W S., S S., M S., D S i D S , wskazany przez tych Skarżących podmiot, jakim jest spółka akcyjna, a więc **osoba prawna** - co oczywiste - nie może wykazywać do nich (osób fizycznych) dostatecznego podobieństwa, pomimo ich pozornej symetryczności (nieruchomość spółki akcyjnej też została pozostawiona poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej i spadkobiercy akcjonariuszy spółki też posiadają obywatelstwo polskie) z aktualnymi adresatami zaskarżonych przepisów.

Tak więc porównanie obecnych adresatów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. z postulowanym przez Skarżących adresatem w postaci spółki akcyjnej prowadzi do wniosku, że między tymi dwoma podmiotami (grupami podmiotów) **występują istotne różnice jakościowe**.

W kontekście ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. istotne różnice pomiędzy osobami fizycznymi a osobami prawnymi (spółkami akcyjnymi) są jaskrawo widoczne, gdy porówna się wymienione w art. 2 w związku z art. 1 tej ustawy przesłanki uzyskania prawa do rekompensaty. Takiego porównania dokonał Naczelny Sąd Administracyjny we fragmencie (cytowanego wcześniej) uzasadnieniu wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1285/10.

Jedną z przesłanek uzyskania wspomnianego prawa jest posiadanie (przez właściciela nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami



Rzeczypospolitej Polskiej) obywatelstwa polskiego (art. 2 zdanie wstępne w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.).

**Otóż obywatelstwo (co podkreśla NSA) jest prawem osobistym, ściśle związanym z osobą, której dotyczy. Prawa osobiste, jako niezbywalne i niepodlegające dziedziczeniu prawa podmiotowe, nie mogą być przyznane osobom prawnym.**

Kolejną przesłanką uzyskania rekompensaty w trybie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. jest opuszczenie (przez właściciela nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej) byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 tejże ustawy (wypędzenie z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenie w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., na podstawie aktów prawnych wymienionych w art. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.), lub niemożność, z tych samych przyczyn, powrotu.

**Opuszczenie terytorium (co również podkreśla NSA) jest także właściwe dla osób fizycznych.**

W związku z powyższym, jak trafnie konkluduje Naczelny Sąd Administracyjny w, cytowanym już wcześniej, uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt I OSK 1285/10, „[g]dyby (...) zamierzeniem ustawodawcy było objęcie kręgiem podmiotów uprawnionych do otrzymania rekompensaty także osób prawnych, to nie wprowadzałby warunku konieczności posiadania obywatelstwa oraz przyczyn opuszczenia kraju. Oznacza to, że **wolą ustawodawcy zawartą w przepisach powołanej ustawy osoby prawne, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie są uprawnione do rekompensaty (podkr. wł.)**” [op. cit.].

Reasumując, skoro brak dostatecznej tożsamości jakościowej rozwiązania potraktowanego przez Skarżących jako niedostatek treściowy zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. i treści rzeczywiście uregulowanych w

tychże przepisach wystarcza do uznania, że przedmiotem niniejszej sprawy jest zaniechanie prawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, to postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Jedynie na marginesie, wobec podnoszonego jednocześnie przez Skarżących (i uznanego we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska za drugorzędny) zarzutu niedostatecznej określoności kwestionowanych przepisów w zaskarżonym zakresie (braku pewności, czy ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. obejmuje, czy też nie obejmuje, obok osób fizycznych, także osoby prawne), należy przypomnieć, że dla uznania, iż dany przepis nie spełnia rygorów określoności (art. 2 Konstytucji), konieczne jest ustalenie występowania przesłanek, wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 21 kwietnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt K 2/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „(...) w wyroku z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99), Trybunał przypomniał, że zasady poprawnej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. <Precyzyjność> oznacza możliwie największą w danych warunkach jednoznaczność przepisu prawa, która uniemożliwiałaby wywodzenie z niego - w sposób dyskrecjonalny - rozbieżnych norm prawnych w zbliżonych okolicznościach stanu faktycznego. Precyzja ta winna przejawiać się w jednoznaczności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść pozwalała na ich wyegzekwowanie (zob. też wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Z kolei

spełnienie wymogu jasności polega na obowiązku tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Przepis prawa jest zatem w pełni jasny wówczas, gdy jest zrozumiały powszechnie. Jednakże nieposiadanie takiego przymiotu będzie równoznaczne z naruszeniem zasady określoności dopiero wtedy, gdy <przekroczy pewien poziom niejasności przepisów prawnych> (zob. też wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). **W ocenie Trybunału, przekroczenie tego poziomu nastąpi w wypadku niemożności usunięcia niejasności przepisu mimo zastosowania powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni** (podkr. wł.) [por. też wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107]. Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90), <pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo - jak to ma miejsce w wypadku kontroli prewencyjnej - takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności

co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu>.

Konstatując powyższe, Trybunał podkreślił, że z punktu widzenia niniejszej sprawy za najistotniejsze należy uznać te konsekwencje zasady określoności prawa, zgodnie z którymi **pozbawienie mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu z powodu naruszenia tej zasady (art. 2 Konstytucji) winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym i mimo zastosowania powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni, okażą się niewystarczające (...). Tylko bowiem daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne występujące w praktyce, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa** (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 18].

W praktyce stosowania zakwestionowanych przez Skarżących przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., w zaskarżonym zakresie, **jakiegokolwiek rozbieżności interpretacyjne nie występują.**

W orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego) nie ma bowiem sporu co do tego, że wymienione w art. 2 w związku z art. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. przesłanki uzyskania prawa do rekompensaty **odnoszą się wyłącznie do osób fizycznych.**

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego