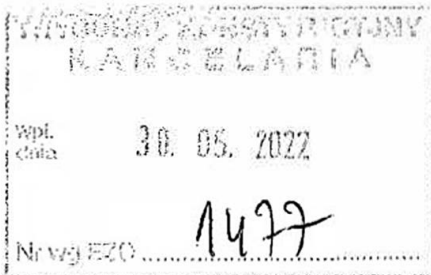




Warszawa, 27 maja 2022 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 5/21

BAS-WAK-609/21



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A K z 21 grudnia 2018 r. (sygn. akt SK 5/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny i prawny**

Skarżący jest synem i spadkobiercą byłej właścicielki nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu października 2006 r. złożył wniosek o wydanie decyzji na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (aktualny Dz.U. t.j. z 2017 r. poz. 2097, dalej: ustawa zabużańska) potwierdzającej prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez nieruchomości obejmujących majątek w miejscowości Ś wraz z przyległością w miejscowości K Wojewoda decyzją z listopada 2014 r. oraz decyzją z czerwca 2015 r. potwierdził skarżącemu prawo do rekompensaty w związku z pozostawieniem ww. nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Pismem z lutego 2016 r. skarżący złożył wniosek o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ostatecznymi decyzjami Wojewody. Podstawą wniosku było ujawnienie nowych okoliczności faktycznych, tj. przynależności do pozostawionego majątku w miejscowości Ś gruntu o powierzchni ha (tzw. przyległość U ), który nie został uwzględniony przez Wojewodę w decyzjach potwierdzających prawo do rekompensaty.

Wojewoda postanowieniem z maja 2016 r. wznowił postępowanie zakończone ostatecznymi decyzjami, a następnie decyzją z czerwca 2016 r. odmówił ich uchylenia. Organ wskazał, że w jego ocenie wniosek dotyczący ha gruntu pozostawionych w miejscowości U jest w istocie nowym wnioskiem obejmującym inne nieruchomości niż te, które zostały wskazane przez pełnomocnika strony we wniosku z października 2006 roku. Pierwotny wniosek był ograniczony do nieruchomości pozostawionych w miejscowości Ś i K. Żądania dotyczące przyznania rekompensaty za kolejne nieruchomości, nieujawnione przed 31 grudnia 2008 roku, należy traktować jako nowe wnioski zgłoszone po upływie wyznaczonego terminu o charakterze prekluzyjnym.

Pismem z lipca 2016 roku skarżący złożył odwołanie do Ministra Skarbu Państwa, zarzucając, że decyzja Wojewody z czerwca 2016 r.

narusza art. 5 ust. 1-4 oraz art. 6 ust. 1-5 ustawy zabużańskiej w zw. z art. 20 tej ustawy i art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.), poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że rekompensata przysługuje tylko za konkretne, wskazane przez wnioskodawcę enumeratywnie nieruchomości, w sprawie których wnioski zostały zgłoszone nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 r..

Minister Skarbu Państwa decyzją z października 2016 r. nie uwzględnił odwołania skarżącego i odmówił uchylenia decyzji Wojewody wskazując, iż pierwotny wniosek złożony przez skarżącego w 2006 r. nie dotyczy majątku U , lecz innych nieruchomości pozostawionych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Nie zachodzą przesłanki do wznowienia postępowania, ponieważ ujawnione nowe okoliczności nie dotyczą nieruchomości pierwotnie wskazanych we wniosku z 2006 r.

W dniu października 2016 r. skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , podnosząc m.in. zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej poprzez błędne ich zastosowanie i uznanie, że w sprawie nie zachodzą podstawy do wznowienia postępowania z uwagi na to, że przedłożone przez skarżącego nowe dowody nie dotyczą sprawy zainicjowanej w 2006 r., a także naruszenie art. 5 ust. 1-4 oraz art. 6 ust. 1-5 ustawy zabużańskiej, poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że rekompensata przysługuje tylko za konkretne, wskazane przez wnioskodawcę enumeratywnie nieruchomości, w sprawie których wnioski zostały zgłoszone nie później niż do 31 grudnia 2008 r. Wyrokiem z stycznia 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił skargę.

W dniu marca 2017 r. skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżając wyrok WSA w W w całości. Zarzucił wyrokowi m.in. naruszenie art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPCz) w zw. z art. 5 ust. 1 i art. 20 ustawy zabużańskiej oraz art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Zdaniem skarżącego naruszone zostały także art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej oraz art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. poprzez zamknięcie skarżącemu drogi sądowej i administracyjnej do realizacji prawa do rekompensaty w pełnej należnej mu kwocie, poprzez uznanie, że wskazanie utraconej nieruchomości po dniu 31 grudnia

2008 r. jest bezskuteczne, w sytuacji gdy przed tą datą skarżący nie posiadał żadnych informacji o tej nieruchomości mimo dochowania maksimum staranności. Z kolei naruszenie art. 5 ust. 1-4 oraz art. 6 ust. 1-5 ustawy zabużańskiej miało nastąpić poprzez błędne przyjęcie, że przedmiotem sprawy zabużańskiej nie jest jedno prawo do rekompensaty przysługujące wnioskodawcy związane z wszystkimi utraconymi nieruchomościami, lecz wyłącznie prawo do rekompensaty za konkretne nieruchomości wskazane we wniosku.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z września 2018 r. (sygn. akt , dalej: wyrok NSA) oddalił skargę kasacyjną. Sąd wskazał, że żądania dotyczące przyznania rekompensaty za kolejne nieruchomości, nieujawnione przed datą wskazaną w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, traktować trzeba jako nowe wnioski zgłoszone po upływie wyznaczonego przez ustawodawcę terminu o charakterze prekluzyjnym. W ocenie NSA, brak jest w ustawie jakichkolwiek przepisów, które pozwalałyby przyjąć, że wnioski, które należało złożyć w nieprzekraczalnym terminie, mogłyby być uzupełnione w późniejszym czasie, w tym po dniu 31 grudnia 2008 r. NSA stwierdził, że wniosek o wznowienie postępowania nie odnosi się do podmiotowego i przedmiotowego zakresu sprawy zakończonej decyzjami ostatecznymi, lecz kreuje jej nowy zakres przedmiotowy, poszerzając go o nową nieruchomość, która dotychczas nie była przedmiotem postępowania administracyjnego. W konsekwencji, w ocenie Sądu, pomiędzy sprawą w postępowaniu zwykłym a sprawą po wznowieniu postępowania nie zachodzi tożsamość co do przedmiotu. W uzasadnieniu powołanego wyroku wskazano w tym kontekście, że: „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. [...] 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.) – por. wyrok NSA z 4.08.2015 r., I OSK 1629/14”.

W ocenie NSA „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. [...] 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. 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 (tak NSA np. w wyroku z 30 maja 2018r., I OSK 1538/16).” (*ibidem*). „W przedmiotowej sprawie uznać należy, że niedopuszczalna była modyfikacja (poszerzenie) pierwotnego żądania o nieruchomości położoną w miejscowości U , bowiem została ona dokonana w 2016 r., a więc po terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy z 2005 r.” (*ibidem*).

NSA stwierdził również, że „to nie wykładnia zaprezentowana przez Sąd I instancji, a wcześniej przez organy administracji publicznej, prowadzi do utraty przez skarżącego słuszenie 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 U . [...] 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” (*ibidem*).

NSA wskazał, że „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. 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. Prawdłowo 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” (*ibidem*).

2. Skarżący w piśmie datowanym na 21 grudnia 2018 r. wniósł skargę konstytucyjną (dalej: skarga), zarzucając, że art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają modyfikację wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty po terminie określonym w art. 5 ust. 1 tej ustawy (tj. po dniu 31 grudnia 2008 r.), 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, są niezgodne z:

- art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284, dalej: EKPCz).

Ponadto w skardze zakwestionowano zgodność art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają modyfikację wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty po 31 grudnia 2008 r., a obligują do precyzyjnego wskazania we wniosku konkretnych nieruchomości, za które wnioskodawca ubiega się o prawo do rekompensaty z:

- art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do EKPCz.

## **II. Przedmiot kontroli**

Przedmiot kontroli stanowią art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 20 ustawy zabużańskiej. Powołane przepisy mają następujące brzmienie.

„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.”

„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”.

### **III. Zarzuty skarżącego**

1. Skarżący łączy z wydaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny wyroku z września 2018 r. (sygn. akt ) naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: prawa do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji), w związku z zasadą proporcjonalności, zasadą ograniczenia praw tylko w drodze ustawy i w sposób wskazany w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji); zasady równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) w związku z prawem do własności, innych praw majątkowych oraz prawem dziedziczenia (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji); zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasady ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji) w związku z prawem do własności, innych praw majątkowych oraz prawem dziedziczenia (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji); prawa do poszanowania mienia (art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do EKPCz).

2. W odniesieniu do art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej skarżący formułuje szereg zarzutów. Wskazuje, że „wykładnia przepisów ustawy zabużańskiej

przyjęta przez orzekające w sprawie sądy administracyjne oraz organy stanowi niczym nieusprawiedliwioną ingerencję w zakres przysługującego skarżącemu konstytucyjnie chronionego prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej przez jego poprzedniczkę prawną” (uzasadnienie skargi, s. 20). Ingerencja ta, zdaniem skarżącego, pozostaje w sprzeczności z treścią wyroku Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka z 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Proniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96), w szczególności zawartą w nim dyrektywą, iż „Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest do zapewnienia skutecznej i szybkiej realizacji uprawnień przysługujących Zabużanom w drodze odpowiednich środków prawnych i administracyjnych”. Odmowa uwzględnienia wniosku skarżącego o wznowienie postępowania ma godzić w jego uprawnienia majątkowe, nie znajdując przy tym jakiegokolwiek uzasadnienia z perspektywy przesłanek art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nadto jest sprzeczna z postulatem skutecznej realizacji uprawnień zabużańskich.

Skarżący wywodzi, że prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie stanowi samodzielne prawo majątkowe o charakterze publicznoprawnym i odszkodowawczym, w związku z czym „wykluczone jest przyjmowanie przez ustawodawcę regulacji, a także dokonywanie takiej wykładni przepisów prawa przez sądy i organy stosujące prawo, jaka owe uprawnienia mogłaby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę zbyt ograniczać, przy braku spełnienia przesłanek dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnego prawa ochrony praw majątkowych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (skarga, s. 20-21). Pozbawienie uprawnionych Zabużan prawa do części należnej im rekompensaty przy wykorzystaniu instytucji wznowienia postępowania w związku z wykryciem nowych dowodów jest dla skarżącego niedopuszczalnym ograniczeniem istoty prawa do rekompensaty. Pozbawienie prawa dochodzenia rekompensaty za nieruchomości, o których wnioskodawcy powzięli wiadomość po dniu 31 grudnia 2008 r., pomimo uprzedniego złożenia wniosku o przyznanie rekompensaty zgodnie z wymogami ustawy zabużańskiej, a także dochowania staranności w gromadzeniu informacji o utraconym mieniu, stanowi w ocenie skarżącego naruszenie zasady proporcjonalności w ograniczaniu prawa do rekompensaty zabużańskiej. Zdaniem skarżącego ograniczenie to nie znajduje uzasadnienia jako warunek konieczny w demokratycznym państwie ani dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ani wolności czy też praw



innych osób. Jednocześnie należy także podkreślić, iż wprowadzone ograniczenia naruszają istotę konstytucyjnego prawa własności.

Ograniczenie prawa wskazywania po dniu 31 grudnia 2018 r. utraconych nieruchomości, w sytuacji gdy wniosek został złożony we wskazanym terminie, stanowi istotne naruszenie prawa każdego obywatela do ochrony jego własności i innych praw. Skarżący uważa, że wymóg, aby Zabuzanie w chwili składania wniosku posiadali wiedzę o wszystkich utraconych, a leżących poza aktualnymi granicami Rzeczypospolitej nieruchomościach, jest „dalece abstrakcyjny, arbitralny i nie znajdujący za jego oparcia w zasadach wyrażonych w Konstytucji” (skarga, s. 8).

Przepis art. 20 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej narusza, zdaniem skarżącego, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ skutkuje powstaniem nieuzasadnionej nierówności podmiotów będących następcami prawnymi osób, które pozostawiły nieruchomości poza granicami państwa polskiego, poprzez uzależnienie przyznania prawa do rekompensaty od czynników całkowicie od nich niezależnych, w postaci efektywności działania urzędników archiwów państwowych obcego państwa. „Różnicowanie Zabuzan na osoby, które zdołały otrzymać dokumenty dotyczące mienia ich poprzedników z archiwów zagranicznych «na czas», tj. przed terminem określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, oraz na osoby, które otrzymały takie dokumenty po terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, pomimo dołożenia maksymalnej staranności w celu uzyskania ich przed tym terminem, narusza wyrażone w art. 32 Konstytucji prawo podmiotowe do bycia równym wobec prawa i do równego traktowania” (skarga, s. 29). Ingerencja w prawo do rekompensaty, które w ocenie skarżącego korzysta z takiej samej ochrony konstytucyjnej jako prawo własności, polega na wprowadzeniu dodatkowego warunku, który muszą spełnić dane osoby uprawnione, „a którego spełnienie jest realnie niemożliwe do spełnienia, albowiem od nich całkowicie niezależne i w istocie rzeczy polega wyłącznie na przypadku” (skarga, s. 30). Odmowa wznowienia postępowania w sytuacji, w której skarżący z przyczyn niezawinionych nie był w stanie złożyć wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty w stosunku do składnika pozostawionego za granicą majątku do dnia 31 grudnia 2008 r., godzi w ocenie skarżącego w wartości chronione konstytucyjnie, w tym zasadę równości, stanowiącą przez art. 32 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego wskazane przepisy ustawy zabużańskiej z uwagi na ich niedookreślony charakter nie pozwalają na precyzyjne określenie treści norm

prawnych z nich wynikających, a w szczególności na stwierdzenie, czy możliwe jest w trybie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wznowienie postępowania w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty po terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, w sytuacji, gdy osoba uprawniona do rekompensaty powzięła wiadomość o kolejnych nieruchomościach pozostawionych poza granicami państwa polskiego przez swoich poprzedników prawnych już po upływie niniejszego terminu, bez swojej winy. Wskutek zastosowania nieprecyzyjnej konstrukcji legislacyjnej w regulacjach zawartych w ustawie zabużańskiej (art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1), dotyczących możliwości wznowienia postępowania zakończonego wydaniem decyzji lub zaświadczenia w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie, nie można z wymaganą w świetle art. 2 Konstytucji dozą pewności oraz precyzyjności określić treści normy prawnej zawartej w niniejszych uregulowaniach. Odwołując się do tezy przyjmującej jedność stosunku materialnoprawnego na gruncie spraw zabużańskich, skarżący stwierdza, że słusznie nabył prawo do przedmiotowej rekompensaty rozumianej jako jedno uprawnienie do wszystkich utraconych przez uprawnionego nieruchomości. Wobec ujawnienia błędnego ustalenia podstawy faktycznej, w oparciu o którą organ orzekł o wysokości należnej skarżącemu rekompensaty, odmowa wznowienia postępowania w tym przypadku stanowi bezpodstawne ograniczenie prawa skarżącego do rekompensaty, korzystającego z ochrony konstytucyjnej, a tym samym jest także wyrazem naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych. Z uwagi na arbitralność obowiązującej konstrukcji regulującej przyznawanie prawa do rekompensaty, należy uznać ją za niezgodną z art. 2 Konstytucji. Z brzmienia art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej nie wynika wystarczająco precyzyjnie, czy można w trybie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wznowić postępowanie w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty po terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, w sytuacji gdy osoba uprawniona do rekompensaty powzięła wiadomość – już po upływie przewidzianego ustawą terminu, bez żadnej swojej winy – o kolejnych nieruchomościach pozostawionych poza granicami państwa polskiego przez swoich poprzedników prawnych.

2. Względem art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej skarżący ograniczył się do wskazania, iż argumenty za ich niekonstytucyjnością są analogicznie jak w przypadku zarzutów sformułowanych w skardze wobec art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej. Wskazuje, że „w analogiczny sposób są [one] niezgodne

z Konstytucją, jak zostało to wskazane w *petitum* niniejszej skargi” (skarga, s. 39). Wskazuje, że przepisy te „w zakresie, w jakim obliguj[ą] do precyzyjnego wskazania we wniosku konkretnych nieruchomości, za które wnioskodawca ubiega się o prawo do rekompensaty, w tym do przedstawienia dowodów świadczących o ich rodzaju oraz powierzchni, zamyka drogę do modyfikacji wniosku po dniu 31 grudnia 2008 roku, pomimo wyjścia na jaw okoliczności świadczących o pozostawieniu przez poprzednika prawnego wnioskodawcy dodatkowych nieruchomości za Bugiem, nieobjętych pierwotnym wnioskiem, co stanowi naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponadto naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także naruszenie art. 2 Konstytucji, w sposób wykazany oraz opisany szczegółowo powyżej. [...] Wymóg wynikający z w/w przepisów ustawy zabużańskiej stanowi bowiem bezpodstawną ingerencję w zakres przysługującego uprawnionemu prawa do rekompensaty zabużańskiej, dokonaną bez zachowania wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady proporcjonalności, stanowiąc przy tym nieuzasadnione zróżnicowanie podmiotów w tej samej sytuacji prawnej, tj. osób uprawnionych do ubiegania się o rekompensatę zabużańską, a także naruszając przy tym zasadę zaufania obywateli do państwa prawa, w tym zasadę ochrony praw słusznie nabytych, wynikające z art. 2 w Konstytucji. [...] Wskazać zatem należy, iż w odniesieniu do rzeczonej regulacji pełne zastosowanie znajduje szczegółowe uzasadnienie zarzutów wobec art. 20 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej, będące przedmiotem powyższych wywodów” (skarga, s. 39-40).

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

2. Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę na to, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02 i 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03 i 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Powyższy związek bywa wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, iż: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowić winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna

skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

3. Przepisy ustawy o TK nakładają ponadto na podmioty uprawnione do złożenia wniosku (pytania, skargi) do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyřęczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o niedopełnieniu przez wnioskodawcę ustawowego obowiązku statuowanego w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (na tle poprzednio obowiązującego art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r. por. przykładowo postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08) powoduje brak możliwości jego

rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

4. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

5. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie 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. Przedmiotem skargi jest zaś akt normatywny, na którym odpowiedni organ oparł swoje rozstrzygnięcie.

6. Kwestia zastosowania w sprawie skarżącego art. 20 ustawy zabużańskiej była przedmiotem oceny Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z września 2018 roku (sygn. akt ). Sąd uznał, że „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. 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. Prawdłowo 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.”

O przejściowym charakterze zaskarżonego przepisu i ograniczeniu jego zastosowania do spraw, które zostały zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy zabużańskiej (7 października 2005 r.) świadczą również inne orzeczenia sądów administracyjnych, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z grudnia 2018 r. (sygn. akt ). Wniosek skarżącego został złożony października 2006 r., co wyłącza zastosowanie do niego ww. przepisu.

Z uwagi więc na to, iż art. 20 ustawy zabużańskiej nie stanowił podstawy ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, postępowanie w przedmiocie kontroli konstytucyjności tego przepisu w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia modyfikację wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej po dniu 31 grudnia 2008 r., z uwagi na wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych,

**podlega umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w związku z niedopuszczalnością wydania orzeczenia.

7. W odniesieniu do zarzutów sformułowanych względem art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej Sejm stwierdza, że ich istota sprowadza się do żądania zmiany w obowiązującym stanie prawnym polegającej na wprowadzeniu uregulowań pozwalających na uzupełnianie wniosku o ustalenie prawa do rekompensaty po dniu 31 grudnia 2008 r., jeżeli pojawią się nowe dowody potwierdzające fakt pozostawienia poza granicami Rzeczypospolitej nieruchomości nieobjętych pierwotnie złożonym wnioskiem. Przedmiot skargi dotyczy treści, które wskazane przepisy nie zawierają, a którą, zdaniem skarżącego, zawierać powinny. Skłania to do wstępnego rozstrzygnięcia kwestii, czy zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny stanowi przypadek pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności, czy też jest zaniechaniem ustawodawcy. To ostatnie pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

8. Wskazane rozróżnienie na pominięcie i zaniechanie legislacyjne pojawiło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest ono powszechnie stosowane także w najnowszych judykatach TK (por. podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w wyrokach z: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09 i 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, oraz w postanowieniu z 19 października 2018 r., sygn. akt SK 11/17).

Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przykładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki



TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych, czyli tego, co prawodawca unormował. Ze względu na założenie 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 TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny nie posiada „kompetencji prawotwórczych (zob. post. TK z 7.8.1998 r., Ts 83/98, OTK-A 1998, Nr 5, poz. 86) ani kompetencji do kontroli zaniechań prawodawczych, tj. działań prawodawcy polegających na «świadomym pozostawieniu przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym» (zob. wyr. TK z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 216). [...] sprawuje natomiast kontrolę tzw. pominięć prawodawczych: «zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji» (L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne, passim*; wyr. TK z 17.4.2007 r., SK 20/05, OTK-A 2007, Nr 4, poz. 38). Chodzi o sytuację, w której integralną, funkcjonalną częścią treści jakiejś normy powinien być pewien brakujący element, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia (wyr. pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108; zob. także post. TK z 14.5.2009 r., TS 189/08, OTK-B 2009, Nr 3, poz. 202).

Granice między zaniechaniami prawodawczymi a pominięciami prawodawczymi są dość płynne (wyr. pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108), co wynika z braku jednoznacznego kryterium

pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje (P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, s. 397–398). W orzecznictwie wskazuje się dwa kryteria. Z jednej strony TK odmawia wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, gdy brak unormowania wiąże się ze «świadomym» pozostawieniem przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym (post. z 16.6.2009 r., SK 12/07, OTK-A 2009, Nr 6, poz. 95; zob. także K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190*, s. 4–5 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 57), TK uznaje zaś za dopuszczalną kontrolę stanu prawnego, w którym niekonstytucyjny skutek jest «następstwem przypadkowej konfiguracji przesłanek normowania w ustawodawstwie zwykłym» (wyr. TK z 9.6.2003 r., SK 5/03, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 50). Z drugiej strony TK przyjmuje istnienie swojej kognicji, gdy badane unormowanie nie odnosi się do wszystkich przypadków, do których zgodnie z zasadami konstytucyjnymi powinno się odnosić. Jak trafnie zauważono, w takiej sytuacji «pozytywny wynik badania kognicji zawsze jest jednocześnie dowodem niekonstytucyjności poddanego kontroli pominięcia legislacyjnego» (zob. zd. odrębne sędzi M. Pyziak-Szafnickiej do wyr. TK z 13.6.2011 r., SK 41/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 40). Do takich sytuacji odnosi się pogląd TK: «linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem» (post. TK z: 29.11.2010 r., P 45/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 125; 11.12.2002 r., SK 17/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 98). Trybunał podkreśla, że w sytuacji, w której skarżący kwestionuje zgodność pominięcia prawodawczego z Konstytucją RP, musi on precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane, i wskazać przepisy Konstytucji RP, z których wynika obowiązek unormowania określonych kwestii (zob. wyr. TK z 16.11.2010 r., K 2/10, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 102; post. TK z 4.4.2012 r., SK 7/10, OTK-A 2012, Nr 4, poz. 44). Niekiedy Trybunał Konstytucyjny odmawia również merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, gdy stwierdzi, że «celem» inicjatora postępowania kontrolnego jest stwierdzenie niezgodności zaniechania prawodawczego z Konstytucją RP (zob. wyr. z 2.7.2002 r., U 7/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 48), niezależnie od wskazywanego przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli” (L. Bosek, M. Wild, *Komentarz do art. 79 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 55-58).

9. Pominięcia prawodawcze mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych – por. wyrok TK z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13), albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych, np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakresienia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych – por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07. Pominięcie takie może być badane przez Trybunał, jednak dotyczy to wyłącznie sytuacji, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08), 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 (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). 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).

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. 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. 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 TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

10. Skarżący zarzuca przepisom wskazanym w punkcie 2 *petitum* skargi niedostatek treściowy. Rozstrzygnięcie, czy w tym konkretnym przypadku mamy do czynienia z zaniechaniem czy z pominięciem prawodawczym powinno być dokonane *a casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunałskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. przykładowo postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99). Trybunał Konstytucyjny, powołując się na literaturę przedmiotu, zwrócił uwagę, że istnieje „wyraźny związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja,

*Zaniechanie...*, s. 401-403)” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Analiza judykatów Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego odnosi się do nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07 oraz 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09).

11. W postanowieniu z 8 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/14) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dopuszczalność oceny konstytucyjności pominięcia prawodawczego zależy od wystąpienia kumulatywnie: 1) jakościowej tożsamości materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej; 2) konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych wskazanych w skardze; 3) przypadkowości decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej.

Na gruncie analizowanej sprawy Sejm stwierdza, iż brak w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy zabużańskiej wskazanej w skardze treści normatywnej, tj. dozwolenia by wnioski o ustalenie prawa do rekompensaty mogły być uzupełniane po dniu 31 grudnia 2008 r. stanowi niepodlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie ustawodawcze. Sejm podziela stanowisko Trybunału, iż prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie stanowi samodzielne prawo majątkowe o charakterze publicznoprawnym i odszkodowawczym i korzysta ono z ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 2004 r. sygn. akt K 2/04; 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Dla oceny konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych wskazanych w skardze istotne znaczenie ma fakt, iż treść prawa do rekompensaty jako prawa chronionego, określa sam ustawodawca (zob. wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04).

Należy zgodzić się ze interpretacją zawartą w orzecznictwie NSA, iż „prawo do rekompensaty ma charakter *sui generis* publicznoprawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach, a które jedynie zawiera w sobie pewien element odszkodowawczy, wyrażający się w powiązaniu kwoty rekompensaty

z wartością utraconej nieruchomości” (zob. postanowienie NSA z 30 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2024/11; wyrok NSA z 21 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 1984/12; wyrok NSA z 18 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 1113/14). Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 2/04) wskazał na specyfikę świadczenia pomocowego o charakterze w pierwszej kolejności socjalnym (a nie tylko odszkodowawczym), umożliwiającego obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego. Oznacza to, że przewidziana prawem rekompensata nie jest przyznawana za wszystkie nieruchomości pozostawione przez wnioskodawców lub ich poprzedników prawnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Jej celem jest ograniczone do 20% wartości pozostawionych nieruchomości 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. Potwierdzenie prawa do rekompensaty jest możliwe po spełnieniu prawem określonych wymogów, w szczególności złożenia stosownego wniosku w terminie do 31 grudnia 2008 r., a także tylko w sytuacji, gdy wniosek ten ma wymaganą prawem treść, a więc m.in. wskazuje konkretne nieruchomości, które zostały utracone. Złożenie wniosku zgodnie z ustawowymi wymogami jest więc jedną z cech relewantnych dla realizacji prawa do rekompensaty. Ponieważ treść wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty determinuje przedmiotowy zakres tego uprawnienia, brak w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy zabużańskiej możliwości modyfikacji i uzupełniania wniosku w każdym czasie, należy uznać za celowy wybór ustawodawcy, czyli zaniechanie ustawodawcze.

Do podobnych wniosków doszedł NSA w wyroku z września 2018 roku (sygn. akt ): „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 określającego materialnoprawny termin do składania wniosków o potwierdzenie prawa. Granice prawa do rekompensaty muszą być w pełni ukształtowane w określonych przez ustawodawcę ramach czasowych.”

Powyższa argumentacja skłania do uznania, że przedmiotem niniejszej sprawy jest zaniechanie ustawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Mając na uwadze poczynione dotychczas ustalenia, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w jakim uniemożliwia on korektę wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty po 31 grudnia 2008 r., a obliuguje do precyzyjnego wskazania we wniosku konkretnych nieruchomości, za które skarżący ubiega się o prawo do rekompensaty – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARS ŁĘK SEJMU

Elżbieta Witek