



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 64/21
BAS-WAK-3078/21

Warszawa, 1 grudnia 2022 r.

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 J P i M L z 25 lutego 2021 r. (sygn. akt 64/21), 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. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem postępowania jest kontrola zgodności art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2097; dalej: ustawa zabużańska) w zakresie, w którym „postanowienie wydane w trybie art. 7 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie jest dla organu wiążące i, w konsekwencji, dopuszczalne jest uchylene postanowienia potwierdzającego nabycie prawa do rekompensaty przez Skarżących przez organ i wydanie decyzji odmawiającej potwierdzenia prawa do rekompensaty pomimo spełnienia przez wnioskodawców wymogów, o których mowa w art. 2, 3 i 5 ust. 1 i 2 ustawy” z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto, zarzuty sformułowane w skardze obejmują kwestię zgodności z Konstytucją art. 1 w związku z art. 2 ustawy zabużańskiej „w zakresie, w jakim poszerza katalog przesłanek otrzymania prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej o przesłankę «przemieszczenia» lub «zamieszkania» właściciela nieruchomości położonej na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego następcy prawnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych granicach”. Zarzut ten obejmuje niezgodność z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz z art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Zaskarżone artykuły mają następujące brzmienie:

- art. 1 ustawy zabużańskiej:

„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”;
- art. 2 ustawy zabużańskiej:
- „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. Nr 101, poz. 580) lub
 - b) art. 24 Kodeksu Postępowania Cywilnego (Dz. U. z 1932 r. Nr 112, 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. Nr 54, 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. 7 ustawy zabużańskiej:
- „1. Wojewoda, po wszczęciu postępowania, dokonuje oceny spełnienia wymogów, o których mowa w art. 2, art. 3 i art. 5 ust. 1 i 2, na podstawie dowodów, o których mowa w art. 6. Pozytywna ocena następuje w drodze postanowienia. W postanowieniu wojewoda wzywa wnioskodawcę do:
- 1) wskazania jednej z wybranych form realizacji prawa do rekompensaty, określonej w art. 13 ust. 1;
 - 2) wskazania numeru rachunku bankowego, w przypadku wyboru świadczenia pieniężnego realizowanego w formie przelewu;
 - 3) dołączenia do wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 1, operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, w którym została określona wartość nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 4) w przypadkach, o których mowa w art. 6 ust. 3, dołączenia również operatu szacunkowego, w którym została określona wartość nabytego prawa własności nieruchomości albo wartość nabytego prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i wartość położonych na niej budynków, a także innych urządzeń albo lokali.
2. W przypadku niespełnienia wymogów, o których mowa w art. 2, art. 3 i art. 5 ust. 1 i 2, wojewoda wydaje decyzję o odmowie potwierdzenia prawa do rekompensaty.

zostało uchylone postanowieniem Wojewody z kwietnia 2018 r., wydanym na podstawie art. 77 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.) wskutek ustalenia, że ani właściciel pozostawionych nieruchomości, ani jego spadkobiercy nie przebywali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zamiarem stałego pobytu. Postanowieniem Wojewody z kwietnia 2018 r. skarżącym odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia wspomnianych nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z września 2018 r., od którego skarżący wnieśli skargę do sądu administracyjnego. Skarga ta została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z marca 2018 r. (sygn. akt). Od tego orzeczenia skarżący wnieśli skargę kasacyjną.

Wyrokiem z grudnia 2020 r. (sygn. akt), Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wskazał jako podstawę odmowy potwierdzenia skarżącym prawa do rekompensaty niespełnienie przez ich spadkodawcę oraz jego spadkobierców, warunku repatriacji na terytorium Polski. Po opuszczeniu byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ani właściciel mienia, ani jego spadkobiercy nigdy nie powrócili na terytorium Państwa Polskiego w jego powojennych granicach. NSA stwierdził, iż z art. 1 ustawy zabużańskiej wynika warunek, określany w judykaturze jako warunek repatriacji, przesiedlenia i powrotu byłego właściciela nieruchomości położonej na „byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” na terytorium „w obecnych granicach Rzeczypospolitej Polskiej”. Na istnienie tego warunku wskazuje zarówno literalne brzmienie art. 1 ustawy zabużańskiej (wykładnia językowa), jak również cel i sens ustawy, czyli jej *ratio legis* (wykładnia celowościowa), a także analiza historyczna wcześniejszych regulacji prawnych (wykładnia historyczna). W ocenie sądu przesłanka przesiedlenia ujęta została w art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej poprzez odwołanie się do tzw. układów republikańskich, na podstawie których doszło do masowych przesiedleń ludności z Kresów Wschodnich na terytorium Polski w jej obecnych granicach. Kierując się zatem zasadą wykładni *per non est*, NSA wyjaśnił, że użyte w art. 1 ustawy zabużańskiej określenie „dokonanego na podstawie”, wyraźnie i wprost nawiązuje do umów, które skutkowały masowymi i przymusowymi przesiedleniami osób narodowości polskiej i żydowskiej z byłego terytorium RP w jej powojennych granicach. Podkreślił również, że celem tej ustawy nie było zrekompensowanie wszystkich krzywd, których doznali Polacy na byłym

terytorium Rzeczypospolitej, lecz udzielenie tzw. pomocy na zagospodarowanie osobom, które przesiedlały się do państwa polskiego w jego obecnych granicach (cele socjalne). Wykładnia taka koresponduje również z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 2/04). Wskazywana okoliczność, że spadkobiercy nie powrócili na terytorium kraju z obawy przed prześladowaniami politycznymi nie mogła mieć w tym zakresie znaczenia, gdyż prawo spadkobiercy właściciela mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji uprawnień przewidzianych ustawą zabużańską nie jest odrębną kategorią prawną, lecz ma swoje źródło w prawach przysługujących właścicielowi mienia. Dlatego, zdaniem NSA, „prawo do rekompensaty zabużańskiej jest prawem publicznoprawnym, powstającym – po stronie spadkobiercy – nie z mocy faktu samego spadkobrania, a na podstawie przepisów ustawy zabużańskiej, a więc nie jest prawem cywilnym, objętym dyspozycją art. 922 § 1 kodeksu cywilnego i z tego też względu nie wchodzi w skład spadku”. Wprawdzie NSA dostrzegł, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy: „[p]rzepisy 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”, to jednak przypadek poprzednika prawnego skarżących nie jest – w ocenie NSA – tym, którego dotyczy dyspozycja art. 1 ust. 2 ustawy, gdyż przepis ten nie może podlegać wykładni z pominięciem ustępu 1. Podobnie jak podmioty objęte dyspozycją ust. 1, tak właściciel nieruchomości, który został „zmuszony opuścić byłe terytorium na skutek innych okoliczności”, powinien także powrócić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, aby uzyskać rekompensatę za pozostawione mienie. Zdaniem NSA, nielogicznym byłoby przyjęcie, że ustęp 1 tego przepisu obejmuje podmioty, które utraciły nieruchomość wskutek „wypędzenia” lub „opuszczenia” terytorium, „dokonanego na podstawie” enumeratywnie wymienionych przypadków przymusowych przesiedleń do Polski w jej nowych granicach, podczas gdy ustęp 2 obejmowałby podmiotowo wszystkich pozostałych właścicieli mienia – również tych niepowracających do kraju, w tym zamordowanych czy zaginionych w wyniku działań wojennych. W ocenie sądu, przy takim rozumieniu ustępu 2, przepis ten miałby podmiotowo szerszy zakres, niż ustęp 1, a co więcej – obejmowałby on swoim zakresem także „repatriantów” z ustępu 1. Zdaniem NSA, art. 1 ustawy zabużańskiej i jego poszczególne ustępy (1, 1a i 2) „nie mogą być odczytywane niejako w oderwaniu od siebie, lecz muszą być interpretowane całościowo”.

Skarżący złożyli skargę konstytucyjną z 25 lutego 2021 r., wnosząc o zbadanie konstytucyjności art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej w zakresie, w którym postanowienie wydane w trybie tego przepisu nie jest dla organu wiążące i dopuszczalne jest uchylenie postanowienia potwierdzającego nabycie prawa do rekompensaty przez Skarżących przez organ oraz wydanie decyzji odmawiającej potwierdzenia prawa do rekompensaty oraz art. 1 w zw. z art. 2 ustawy zabużańskiej w zakresie, w którym poszerza katalog przesłanek otrzymania prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej o przesłankę „przemieszczenia” lub „zamieszkania” właściciela nieruchomości położonej na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego następcy prawnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych granicach.

Pismem z kwietnia 2021 r. skarżący wykonali zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wzywające ich do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej.

Pismem z lipca 2021 r., uzupełnionym pismem z września 2021 r., pełnomocnik poinformował o śmierci M L .

2. Skarżący łączą z wydaniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2020 r. (sygn. akt) naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych, zasady pewności prawa i reguły trwałości decyzji, zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasad przyzwoitej legislacji – wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), naruszenie prawa równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) w związku z art. 87 ust. 1 określającym źródła prawa powszechnie obowiązującego.

3. W odniesieniu do art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej skarżący formułują następujące zarzuty. W ich ocenie przepis ten, w zakresie w jakim dopuszcza możliwość uchylenia postanowienia potwierdzającego prawo do rekompensaty przez organ, który nie jest związany wydanym przez siebie uprzednio postanowieniem, narusza art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Działanie takie stanowi naruszenie zasady ochrony praw nabytych oraz reguły trwałości decyzji. Skarżący wskazują, że „w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, iż postanowienie, wydane na

mocy art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej, potwierdzające spełnienie przez wnioskodawcę wymogów wymaganych do przyznania mu prawa do rekompensaty, jest wiążące dla organu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I OSK 2310/17)” (skarga, s. 53). Dalej podnoszą, że „Prawo do rekompensaty Skarżących zostało w niniejszej sprawie naruszone, poprzez bezprawne uchylene postanowienia przez organ. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99: «Treścią zasady ochrony praw nabytych jest zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ich ekspektatyw, ukształtowanych przez obowiązujące ustawy oraz zakaz ich ograniczania w sposób arbitralny». Niezależnie od uznania prawa do rekompensaty za ekspektatywę lub prawo podmiotowe, możliwość arbitralnego uniemożliwienia realizacji prawa majątkowego, bez istniejącej do tego podstawy prawnej, należy uznać za naruszenie konstytucyjnej ochrony praw nabytych oraz reguły trwałości decyzji. Tym samym art. 7 ust. 1, w zakresie w jakim umożliwia arbitralne uchylene postanowienia potwierdzającego prawo do rekompensaty, narusza art. 2 w zw. Z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji” (ibidem, s. 57).

4. W odniesieniu do art. 1 w związku z art. 2 ustawy zabużańskiej skarżący formułują następujące zarzuty. Wskazują, iż orzekające w sprawie organy i sądy administracyjne naruszyły zasadę legalizmu. „Organy oraz Sądy wprost powołują się na przesłankę, której próżno szukać w treści art. 1 lub art. 2 ustawy zabużańskiej, który wymienia przesłanki przysługiwania prawa do rekompensaty. Istotnie, przesłanka «przemieszczenia się» właściciela nieruchomości na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie jest w ogóle wymieniona w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej” (skarga, s. 27). Według skarżących, wiązanie dopuszczalności przyznania prawa do rekompensaty ze spełnieniem przesłanki istniejącej w układach republikańskich zawartych przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (dalej: PKWN) jest bezprawne i niedopuszczalne. „Po pierwsze, wynika to z faktu, iż moc prawna układów republikańskich zawartych z Rządami Litewskiej, Białoruskiej i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad w 1944 roku jest bardzo wątpliwa, czy wręcz są one tej mocy pozbawione, a, po drugie, z samego odesłania do układów nie można wyinterpretować istnienia tej dodatkowej przesłanki. [...] Tzw. umowy republikańskie nigdy nie zostały opublikowane, co jest

jedną z przesłanek ich skuteczności w prawie wewnętrznym. [...] Powołanie się na te umowy nie może być bowiem uznane za akt inkorporacji postanowień umów republikańskich do wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Wymaganie publikacji umów w Dzienniku Ustaw nie może być w żadnym razie zastąpione jedynie przez przywołanie faktu zawarcia tych umów, klóciłoby się to bowiem z istotą i celem takiego wymagania stanowiącego niezbędną przesłankę formalną obowiązywania tych aktów w wewnętrznym porządku prawnym państwa” (skarga, s. 28-30). W ocenie skarżących: „Stosując przesłankę «przemieszczenia» do opisywanego stanu faktycznego, organy i Sądy oparły się zatem na normie, która w chwili wydawania decyzji i wyroków była sprzeczna z wymogami konstytucyjnymi. Przepisem, do którego organy i Sądy się tak naprawdę odwoływały, był art. 1 tzw. układów republikańskich, któremu, z przyczyn opisywanych wyżej, nie sposób przyznać mocy obowiązującej. Oparcie się na przepisie nieobowiązującym stanowi jaskrawy przejaw bezprawności i narusza konstytucyjne wolności i prawa” (skarga, s. 35). Ponadto, skarżący wywodzą, iż „wprowadzanie przesłanki «przesiedlenia się» na powojenne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do treści art. 1 w zw. z art. 2 ustawy zabużańskiej przez organy i Sądy stanowi nieuprawnioną wykładnię *contra legem*, podważającą zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji) poprzez oparcie się na normie, której nie można wyprowadzić z żadnego ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa, opisanych w art. 87 Konstytucji i, w konsekwencji, dochodzi do naruszenia prawa majątkowego w postaci prawa do uzyskania rekompensaty, podlegającego ochronie konstytucyjnej (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji)” (skarga, s. 38). Wskazane przepisy naruszają także art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji „poprzez nierówne traktowanie potencjalnych uprawnionych, zamieszkałych w Polsce i poza terytorium Polski ze względu na zbyt daleko idące różnicowanie ochrony prawa majątkowego obu kategorii osób” (skarga, s. 36). Konstytucyjnie niedopuszczalne, w świetle art. 32 ustawy zasadniczej, jest różnicowanie Zabużan na osoby, które zostały przesiedlone lub wypędzone z byłych terenów Rzeczypospolitej na obecne terytorium RP w ramach tzw. układów republikańskich *de facto* narzuconych przez Związek Radziecki, oraz na osoby, które również zostały przez te same władze wypędzone ze swego domu i kraju. Skarżący podnoszą, że ustawodawca nie może uzależniać realizacji prawa podmiotowego od czynników zupełnie przypadkowych i niezależnych od osób uprawnionych (tj. ich miejsca zamieszkania). Ponadto Skarżący przyznają, że „nigdy nie mogli być objęci układami podpisanymi przez polskie władze komunistyczne

z władzami radzieckimi, jako że w momencie zawierania tych umów międzynarodowych nie przebywali już na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ich nieobecność była bezpośrednią konsekwencją prześladowań ze strony władz komunistycznych, jakich padli ofiarą z racji swojego pochodzenia” (skarga, s. 39).

Skarżący podnoszą również, że art. 1 ustawy zabużańskiej, w zakresie w jakim uzależnia przyznanie prawa do rekompensaty od spełnienia przesłanki „przesiedlenia się”, „repatriacji” lub „powrotu” właściciela nieruchomości położonej na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego spadkobiercy, na obecne terytorium RP pozbawia możliwości uzyskania prawa do rekompensaty osobom, które tej przesłanki nie spełniają i tym samym narusza chronione Konstytucją prawo własności poprzez jego bezpodstawne ograniczenie, stanowiące przy tym naruszenie istoty prawa do rekompensaty. Na tym tle kwestionowane przepisy pozostają niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

„Pozbawienie następców prawnych osób, które pozostawiły mienie poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawa dochodzenia rekompensaty za nieruchomości, z powodu braku powrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wobec istnienia okoliczności opisywanych wyżej, stanowi w ocenie Skarżących naruszenie zasady proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności, a konkretnie chronionego przepisami Konstytucji prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty zabużańskiej. Przedmiotowe ograniczenie nie znajduje bowiem uzasadnienia w kontekście wartości wymienionych w art. 31 ust. 3, dla ochrony których ograniczenia praw i wolności są dopuszczalne”(skarga, s. 45). Według skarżących, prawo do rekompensaty, w świetle wykładni tego przepisu, wymagającej dla uzyskania rekompensaty spełnienia przesłanki „przesiedlenia” lub „zamieszkiwania” właściciela nieruchomości położonej na byłym terytorium RP lub jego następcy prawnego na powojennym terytorium RP, staje się jedynie pozorem prawa. Ponadto przepisy ustawy zabużańskiej, poprzez ich niedookreślenie, nie pozwalają na precyzyjne ustalenie treści norm prawnych z nich wynikających, a w szczególności na stwierdzenie, czy poza przesłankami wymienionymi w art. 2 ustawy zabużańskiej konieczne jest spełnienie jeszcze jednej przesłanki w postaci „przesiedlenia” lub „zamieszkiwania” właściciela nieruchomości lub jego spadkobiercy na powojennym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i, jeśli tak, to przez jaki okres czasu lub w jakim momencie – bezpośrednio po wojnie czy też w momencie składania wniosku.

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, t.j. 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 stanowią 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 a 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. Trzeciński, 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 – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Odstąpienie od odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, powodując brak możliwości rozpatrzenia tego zarzutu przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie 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. 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. Odnosząc powyższe do niniejszego postępowania należy stwierdzić, że wyrokiem z grudnia 2020 r. (sygn. akt), Naczelny Sąd Administracyjny uznał za prawidłową wykładnię zaskarżonych przepisów dokonaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W w wyroku z 21 marca 2018 r. (sygn. akt

). W związku z tym NSA stwierdził, że zasadna była odmowa przyznania prawa do rekompensaty z powodu niespełnienia przez właściciela mienia, jak również przez jego spadkobierców, warunku „repatriacji” na terytorium Polski. W świetle art. 1 i art. 2 ustawy zabużańskiej niezbędną przesłanką uprawniającą do potwierdzenia prawa do rekompensaty jest powrót właściciela lub jego spadkobierców na terytorium Polski w jej powojennych granicach. Sąd dokonał wykładni tych przepisów, w ramach której wyjaśnił, że prawo do rekompensaty przysługuje z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium RP lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., dokonanego na podstawie wymienionych w ustawie układów republikańskich oraz innych wskazanych w ustawie zabużańskiej enumeratywnie umów międzynarodowych. Przepisy ustawy stosuje się także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej). Uzasadniając wymóg spełnienia warunku przesiedlenia jako przesłanki nabycia prawa do

rekompensaty Sąd odwołał się do argumentacji zawartej w wyrokach NSA z 9 października 2014 r., sygn. akt I OSK 2763/13 i 7 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 2488/16.

W powołanym wyroku z grudnia 2020 r. (sygn. akt) NSA rozstrzygnął również o trafności wykładni dokonanej przez WSA w W w odniesieniu do art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej, na podstawie którego wydane zostało, a następnie uchylone postanowienie z stycznia 2017 r. w sprawie skarżących. NSA zgodził się ze stanowiskiem, iż postępowanie w sprawie rekompensaty ma charakter dwuetapowy. Pierwszy etap kończy się wydaniem postanowienia przewidzianym w art. 7 ust. 1 ustawy. Postanowienie określa spełnienie wymogów formalnych, o których mowa w przepisach wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy, co pozwala na przejście do etapu drugiego. Jednakże stwierdzenie wskazanych wymogów ustawowych w postanowieniu nie oznacza automatycznego ustalenia prawa do rekompensaty, gdyż z żadnego przepisu ustawy nie wynika związanie organu treścią przedmiotowego postanowienia. Dopóki postępowanie nie zostanie zakończone, organ ma obowiązek prowadzić je z uwzględnieniem dowodów, jakie będą konieczne do rozpoznania sprawy, więc dotychczasowych, jak i nowo pozyskanych. Postanowienie to nie potwierdza prawa do rekompensaty, bo to następuje decyzją wydaną w wyniku przeprowadzenia postępowania (art. 5 ust. 3 ustawy zabużańskiej), lecz ma charakter incydentalny, w którym wojewoda dokonuje jedynie wstępnej oceny spełnienia przesłanek do uzyskania rekompensaty. Jeżeli już po wydaniu postanowienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy, organ stwierdzi istnienie okoliczności uniemożliwiających potwierdzenie prawa do rekompensaty, to wydaje decyzję odmawiającą. W ocenie WSA w Warszawie, potwierdzonej przez NSA, organ pierwszej instancji w takiej sytuacji, przed wydaniem decyzji odmownej, powinien uchylić postanowienie wydane na podstawie art. 7 ust.1 ustawy zabużańskiej. Do podobnych wniosków doszedł NSA w wyroku z 14 kwietnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 2369/15).

W ten sposób zinterpretowane przepisy art. 1, art. 2 i art. 7 ust. 1 zostały zastosowane w sprawie skarżących. Legły one u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego przez NSA. Zakwestionowany w skardze przepisy wyznaczyły tym samym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatrują naruszenia przysługujących im praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym.

7. W odniesieniu do zarzutów sformułowanych względem art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej Sejm stwierdza, że ich istota sprowadza się do oczekiwania skarżących, by wydawane na podstawie tego przepisu postanowienia wiązały wydający je organ w dalszym postępowaniu administracyjnym prowadzonym w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty. Rzeczywistym zarzutem skarżących jest więc niedostatek treściowy tej regulacji. Zarzucana niezgodność nie polega na sprzeczności przepisu z ustawą zasadniczą, ale na braku treści, którą przepis – zdaniem skarżących – powinien zawierać.

Na tym tle należy zauważyć, że wydawane na podstawie art. 7 ust. 1 postanowienia spełniają przede wszystkim funkcję proceduralną. *Ratio* tego uregulowania polega na tym, iż dopiero gdy organ oceni spełnienie wymogów z art. 1 i 2 ustawy do przyznania rekompensaty, racjonalne staje się poniesienie kosztów związanych z przygotowaniem operatów. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sytuacji gdy po wydaniu postanowienia organ odmiennie oceni spełnienie przesłanek do wydania decyzji uprawniony jest do jego uchylenia i wydania decyzji odmownej. W przeciwnym wypadku sprawę administracyjną załatwiałoby postanowienie, a nie decyzja, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy.

8. W przypadku zarzutów niekonstytucyjności art. 1 w związku z art. 2 ustawy zabużańskiej to sprowadzają się one do żądania zmiany w obowiązującym stanie prawnym polegającej na rozszerzeniu zakresu osób uprawnionych do uzyskania prawa do rekompensaty. Zmiana ta miałaby polegać wprowadzeniu uregulowań przyznających prawo do rekompensaty także tym właścicielom nieruchomości zabużańskich, którzy nie spełniają warunku „repatriacji” na terytorium Polski. Oznacza to, że rzeczywistym zarzutem skarżących jest niedostatek treściowy tej regulacji. Niezgodności z Konstytucją skarżący upatrują nie w rzeczywistym brzmieniu tego przepisu, ale w treści, której przepis ten nie zawiera, podczas gdy, w ocenie skarżących, zawierać powinien. Skarżący domagają się poszerzenia zakresu podmiotowego beneficjentów ustawy zabużańskiej o również tych właścicieli nieruchomości zabużańskich i spadkobierców, którzy nigdy nie powrócili na obecne terytorium państwa polskiego, poprzez odpowiednią modyfikację przesłanek przyznania rekompensaty, tj. poprzez eliminację z przepisu odesłania do umów, które skutkowały masowymi i przymusowymi przesiedleniami osób narodowości polskiej i żydowskiej z byłego terytorium RP na terytorium Polski w powojennych granicach.

9. Wobec tak określonej istoty zarzutów, przed podjęciem rozważań merytorycznych konieczne jest rozstrzygnięcie, czy w tym przypadku mamy do czynienia z „pominięciem”, czy też z – niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego – „zaniechaniem” ustawodawczym. Przedmiot skargi dotyczy treści, której wskazane przepisy nie zawierają, a którą, zdaniem skarżących, 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. Rozróżnienie pomiędzy zaniechaniem i pominięciem prawodawczym pojawiło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, a następnie wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzeczniczą po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest ono powszechnie stosowane także w nowszych judykatach TK (por. wyroki z: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09 i 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, jak również postanowienia TK z: 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17; 15 maja 2019 r., sygn. akt 12/16; 17 lipca 2019 r., sygn. akt SK 6/19).

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 tym kontekście, 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, podlega 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).

Podział na zaniechanie i pominięcie prawodawcze, jak również dopuszczalność ich kontroli przez sąd konstytucyjny są – w analogiczny sposób – ujmowane w doktrynie. Wskazuje się, że: „nie posiada on [Trybunał – uwaga własna] 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 pominął. 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 (wyrok 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).

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 zakreślenia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych – por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07). Pominięcie takie może stanowić przedmiot kontroli Trybunału,

jednak tylko wtedy, 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.

Zagadnienie to stanowiło przedmiot pogłębionej analizy sądu konstytucyjnego, który wskazywał, że: „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. W świetle orzecznictwa sądu konstytucyjnego rozstrzygnięcie, czy kwestionowana przez skarżącego regulacja stanowi przejaw pominięcia prawodawczego, a tym samym podlega kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał wymaga ustalenia, czy występuje:

- 1) jakościowa tożsamość (a przynajmniej daleko idącego podobieństwo) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej,
- 2) konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w sposób wskazany przez skarżącego,
- 3) przypadkowość (nieintencjonalność) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżącego.

11. W ocenie Sejmu pomiędzy sytuacją prawną właścicieli zabużańskich, którzy powrócili na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a tymi, którzy nie powrócili na te terytorium nie zachodzi daleko idące podobieństwo. Odmienna jest *ratio legis* kwestionowanego uregulowania i uregulowania, którego wprowadzenia do ustawy oczekują skarżący.

Ustawa zabużańska przewiduje, że prawo do rekompensaty przysługuje: osobom repatriowanym (art. 1 ust. 1), osobom wypędzonym z Kresów Wschodnich (art. 1 ust. 1) oraz osobom, które na skutek innych okoliczności niż umowy repatriacyjne lub wypędzenie były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 2). Wskazane kategorie osób łączy więc to, że poza koniecznością pozostawienia swojej nieruchomości na Kresach Wschodnich, zmuszone były ten obszar opuścić i przenieść się na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (por. uzasadnienie wyroku TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12).

Sejm podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie stanowi samodzielne prawo majątkowe 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 i 23 października 2012 roku, 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 z 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; wyroki NSA z: 21 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 1984/12 i 18 lutego 2016 r., 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). Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku o sygn. akt SK 11/12 wskazał, iż „rekompensata za utracone mienie zabużańskie wypłacana na podstawie zaskarżonej ustawy nie jest odszkodowaniem za wyłączenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Pozbawienie obywateli polskich mieszkających na kresach wschodnich własności w związku z ich przesiedleniem w obecne granice państwa nie zostało bowiem dokonane z inicjatywy i na rzecz państwa polskiego, lecz było wynikiem narzuconych okoliczności geopolitycznych. Prawo do tego świadczenia jest prawem pochodnym względem utraconego prawa własności nieruchomości zabużańskich jedynie w tym sensie, że posiadanie takiego tytułu prawnego do pozostawionego mienia jest jednym z warunków otrzymania rekompensaty”.

Niezamieszczenie w art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej postulowanej przez skarżących normy poszerzającej krąg beneficjentów rekompensaty o grupę właścicieli nieruchomości zabużańskich lub ich spadkobierców, którzy nie powrócili na terytorium Polski w jej powojennych granicach, stanowi, w ocenie Sejmu, zaniechanie ustawodawcze. Sposób ukształtowania prawa do rekompensaty w ustawie zabużańskiej wyklucza potraktowanie normy postulowanej przez skarżących jako koniecznego uzupełnienia niepełnej regulacji. Celem ustawy zabużańskiej jest częściowe zadośćuczynienie byłym właścicielom nieruchomości zabużańskich, którzy zostali zmuszeni do pozostawienia swojego majątku nieruchomego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (na Kresach Wschodnich), a jednocześnie zostali przemieszczeni na obecne terytorium Państwa Polskiego w związku z wybuchem oraz rezultatami II wojny światowej i będące tego następstwem komplikacje życiowe.

Pierwotnym celem prawa do rekompensaty było umożliwienie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponownego startu życiowego po utracie majątku pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego. Zobowiązania wynikające z umów republikańskich nie obejmowały osób niebędących obywatelami polskimi ani też osób, które nie zostały repatriowane na terytorium Rzeczypospolitej w granicach ustalonych w 1945 roku (por. wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04; uchwała SN z 10 kwietnia 1991 roku., sygn. akt III CZP 84/90). W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał Konstytucyjny akcentował, iż: „prawo zaliczenia wartości mienia utraconego przez obywateli Polski pozostawionego poza jej obecnym terytorium na poczet ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego ma szczególny charakter jako prawo majątkowe o charakterze publicznoprawnym. [...] W szczególności wskazać tu należy na

bezwzględny wymóg posiadania we wrześniu 1939 r. obywatelstwa polskiego (narodowości polskiej lub żydowskiej) oraz wymóg przemieszczenia się tychże obywateli polskich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych, powojennych granicach z zamiarem stałego zamieszkania. *Ratio legis* unormowań służących uzyskaniu kompensacji za utracone mienie nieruchomości pozostawało w nierozzerwalnym związku ze spełnieniem obu tych warunków i to kumulatywnie".

Rekompensata nie miała być *stricte* odszkodowaniem za utracone mienie, a jedynie „pomocą” dla obywateli polskich w rozpoczęciu w miarę normalnego bytowania na jej nowym terytorium. Wykładnia celowościowa art. 1 i art. 2 ustawy zabużańskiej wskazuje, że właściciel nieruchomości pozostawionych powinien być przybyć na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rekompensata ma charakter socjalny i jej celem było zapewnienie środków na zagospodarowanie się osobom w nowych warunkach w związku z utratą całego majątku (zob. wyrok NSA z 9 października 2014 r., sygn. akt I OSK 2763/13).

Sejm podziela tezy zawarte w treści uzasadnienia wyroku NSA z grudnia 2020 r. (sygn. akt _____), wedle których „omawiana ustawa, normując ściśle określoną problematykę, sama w sobie stanowi akt szczególny, którego postanowień nie można wyklądać w sposób rozszerzony i w ten sposób (nieprzewidziany zresztą przez ustawodawcę) niezasadnie powiększać krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania rekompensaty. Odwołując się do treści uzasadnienia uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 11/13) wskazać trzeba, że skoro celem ustawy z 8 lipca 2005 r. jest wywiązanie się przez państwo polskie z zobowiązania PKWN, dotyczącego zrekompensowania obywatelom polskim strat w mieniu nieruchomości poniesionych na skutek przemieszczeń, związanych ze zmianą polskiej granicy wschodniej (art. 1 ust. 1 ustawy), to wykładnia przepisów tej ustawy musi być zgodna z generalnymi założeniami, jakie leżały u podstaw, zawartych w 1944 r. umów republikańskich. Umowy te zaś spowodowały przemieszczenie się znacznej ilości osób na odległe od siebie tereny i to w warunkach bezpośrednio powojennych, co z kolei wymagało ustanowienia priorytetu. Było nim zapewnienie repatriowanym na obszar państwa polskiego osobom możliwości zagospodarowania się w nowym miejscu pobytu. [...] Wszystko to prowadzi do wniosku, że utrata nieruchomości, pozostawienie jej na dawnym terytorium RP na skutek „wypędzenia” czy „opuszczenia”, czy też „innych okoliczności”, nie jest jedynym warunkiem uzyskania prawa do rekompensaty, wynikającym z art. 1 ustawy zabużańskiej.

Warunkiem koniecznym jest przesiedlenie, przemieszczenie, repatriacja, a dokładniej przybycie na terytorium Polski w jej obecnych granicach, Warunek ten, co oczywiste, mógł być spełniony tylko przez tych właścicieli, którzy przeżyli wojnę, bo powrócili na terytorium Polski w jej obecnym granicach. I wprawdzie w odniesieniu do przypadku, jaki ma miejsce w niniejszej sprawie, względy słusznościowe przemawiałyby za uwzględnieniem wniosku, to jednak wykładnia przepisów prawa na to nie pozwala. Z prawa do rekompensaty nie można bowiem - wskutek interpretacji ustawy - uczynić narzędzia skutkującego odpowiedzialnością państwa polskiego za zbrodnie wojenne”.

Wskazanie na różnicę w sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości zabużańskich, którzy powrócili na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych granicach i tymi, którzy nie spełnili tego warunku, jest utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki NSA z: 9 października 2014 r., sygn. akt I OSK 2/63/13; 7 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 2488/16; 15 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 462/17; 27 lutego 2020 r., sygn. akt. I OSK 1794/18; 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3343/19).

12. Brak w art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej normy przesądzającej o tym, że wydawane na podstawie tego przepisu postanowienia wojewody jest wiążące dla tego organu w dalszym postępowaniu prowadzonym w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty, stanowi zaniechanie ustawodawcze. Nie sposób bowiem uznać, iż rozwiązanie to ma charakter nieintencjonalny i nie została zamierzona przez ustawodawcę. Celem przyjętego uregulowania jest umożliwienie dokonania wojewodzie wstępnej oceny spełnienia przesłanek do uzyskania rekompensaty w celu odrzucenia na wczesnym etapie wniosków oczywiście bezzasadnych i ograniczenie ponoszonych przez strony kosztów powstępowania. Ustawodawca intencjonalnie rozstrzygnął, iż potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje dopiero decyzją wydaną w wyniku przeprowadzonego postępowania, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy zabużańskiej. Zmiana, której domagają się skarżący prowadziłaby do sytuacji, w której wstępna ocena wojewody wiązałaby ten organ przy wydawaniu końcowej decyzji administracyjnej, niezależnie od ustaleń prawnych i faktycznych, które nastąpiły po wydaniu tego postanowienia, a przed zakończeniem postępowania.

Całokształt okoliczności wskazujących, iż brak nadania postanowieniu wydawanemu na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej charakteru wiążącego było przemyślanym działaniem ustawodawcy przemawia za stwierdzeniem, że

wskazywanego przez skarżących niedostatku treściowego art. 7 ust. 1 ustawy zabużańskiej nie można traktować w kategoriach pominięcia prawodawczego.

13. Podjęte ustalenia, w kontekście oceny zarzutu dotyczącego art. 1 i art. 2 ustawy zabużańskiej tj. brak tożsamości jakościowej materii unormowanych i nieunormowanych w ww. przepisach oraz intencjonalność rozwiązania prawnego przyjętego przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1 tej ustawy skłania do uznania, że przedmiotem sprawy skarżący uczynili zaniechanie prawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Mając na uwadze poczynione dotychczas ustalenia, Sejm wnosi – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – o **umorzenie** postępowania zainicjowanego przez J P i M L , ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek