

Kancelaria Adwokacka – Adwokat Zbigniew Cichoń  
ul. Kasprowicza 22/5 Kraków tel. (12) 411-16-61  
**adres dla doręczeń:** 31-525 Kraków, ul. Misiółka 7

---

Kraków, dnia 8 października 2018 r.

Trybunał Konstytucyjny  
al. Jana Christiana Szucha 12A  
00-918 Warszawa

Skarżący: M S , zam.  
A S , zam.  
E Ś , zam.

*reprezentowani przez pełnomocnika adw. Zbigniewa Cichonia*

### **Skarga konstytucyjna**

Działając jako pełnomocnik skarżących, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji wnoszę o:

1. stwierdzenie niezgodności art. 2 pkt 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa zabużańska) z art. 64 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zakresie, w jakim ogranicza możliwość przyznania rekompensaty tylko do osób mających miejsce zamieszkania poza obecnym terytorium RP;
2. zasądzenie na rzecz skarżących kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych prawem.

## Uzasadnienie

### I. Opis stanu faktycznego

Skarżący są spadkobiercami E S współwłaściciela majątku ziemskiego S , położonego w gminie W , powiat , województwo (obecnie terytorium ). E S był przedsiębiorcą, zajmującym się W roku 1939 zakupił wspólnie z W Ś majątek ziemski S Po wybuchu II Wojny Światowej E S zamieszkał z rodziną w W i później w K

W dn. sierpnia 2014 r. skarżący złożyli do Wojewody wnioski o wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wniosku skarżący wskazali, iż są spadkobiercami E S , współwłaściciela majątku S Majątek o powierzchni ha m2 składał się z gruntów rolnych o pow. , ha, lasów o pow. , ha, nieużytków o pow. , ha oraz pod siedzibę, ha. Na terenie majątku znajdowały się

Skarżący podnieśli, iż E S był obywatelem polskim oraz posiadał cztery miejsca zamieszkania- w W , S , W oraz R (woj. ). Skarżący podkreślili, iż nie mógł on powrócić na byłe terytorium RP z uwagi na zagrożenie życia i utratę majątku.

Wojewoda decyzją z dn. sierpnia 2015 r., znak odmówił potwierdzenia skarżącym prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez E S udziału w prawie własności części w majątku ziemskim S Wojewoda wskazał, iż nie można przyjąć, że E S posiadał miejsce zamieszkania poza obecnymi granicami RP. Wojewoda podniósł, iż dowód osobisty spadkodawcy był wydany przez Starostwo w B i zawiera adnotację o ostatnim zameldowaniu w Gminie R , a brak jest w dokumencie informacji o wymeldowaniu. Również synowie spadkodawcy-urodzeni w 1936 r. oraz 1938 r. urodzili się w R Wojewoda ocenił, iż nie można jednoznacznie określić w jaki sposób spadkodawca zarządzał majątkiem i jak często tam bywał, a więc nie można przyjąć ani że miał tam swoje miejsce zamieszkania, ani że nie mógł powrócić na byłe terytorium RP.

Skarżący złożyli odwołanie od powyższej decyzji, zarzucając w niej naruszenie przepisów postępowania oraz prawa materialnego przez uznanie, że E S nie spełniał

koniecznych przesłanek do przyznania prawa do rekompensaty z uwagi na brak miejsca zamieszkania na byłym terytorium RP.

Minister Skarbu Państwa decyzją z dn.                      października 2015 r. znak                      utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody                      Minister w całości zgodził się z rozważaniami Wojewody                      co do niemożności uznania miejsca zamieszkania E                      S                      w S                      , podkreślając w szczególności, iż o umiejscowieniu ośrodka życiowego na obecnym terytorium RP świadczyło, że synowie E                      S                      urodzili się w R

Powyższa decyzja została zaskarżona przez skarżących do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W                      Skarżący podnosili m.in. naruszenie prawa materialnego skutkujące przyjęciem, iż E                      S                      nie miał miejsca zamieszkania na byłym terytorium RP i w związku z tym nie zachodziły przesłanki do potwierdzenia skarżącym prawa do rekompensaty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W                      sygn.                      oddalił powyższą skargę. WSA podkreślił, iż powodem odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty było niespełnienie przez E                      S                      przesłanki miejsca zamieszkania na byłym terytorium RP. Sąd uznał rozważania organów administracji za zasadne i powtórzył, iż nie można uznać majątku S                      za miejsce zamieszkania E                      S                      Sąd stwierdził, iż S                      był związany z działalnością gospodarczą spadkodawcy, jednak, nawet jeśli miał być jego miejscem zamieszkania w przyszłości, czego nie można wykluczyć, to trzeba uznać, iż nie zdążył tam „ześrodkować” swego centrum życiowego.

Powyższy wyrok skarżący zaskarżyli skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dn.                      maja 2018 r. sygn.                      oddalił powyższą skargę skarżących. NSA uznał argumentację Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za prawidłową, z tym jednym zastrzeżeniem, iż przyznał rację skarżącym co do pomyłki w stanie faktycznym, a mianowicie ustalenia sporządzenia pełnomocnictwa przez spadkodawcę do zakupu majątku w W                      , zaś naprawdę pełnomocnictwo sporządzone było w W                      Jednakże NSA ocenił, iż fakt ten nie ma istotnego znaczenia dla ustalenia miejsca zamieszkania E                      S

Powyższy wyrok został doręczony pełnomocnikowi skarżącym w dn. 20 lipca 2018 r., a więc termin trzymiesięczny do wniesienia skargi konstytucyjnej został zachowany. Powyższy wyrok nie został zaskarżony nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia.

## **II. Wskazanie naruszonych praw konstytucyjnych skarżących**

Skarżący wskazują, iż w stosunku do nich zostało naruszone ich prawo własności przez arbitralne jego ograniczenie, tj. art. 64 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 EKPCz. Art. 2 pkt 1 ustawy o o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza bowiem jako przesłankę możliwości uzyskania rekompensaty fakt zamieszkiwania przez właściciela nieruchomości na byłym terytorium RP w dn. 1 września 1939 r. wskaując w literach od a do c, według jakich przepisów należy owo miejsce zamieszkania ustalać.

Nie ulega wątpliwości, iż roszczenie dotyczące rekompensaty za mienie zabużańskie wchodzi w zakres ochrony prawa własności, co przesądził zarówno Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 11/12 jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku *Broniowski przeciwko Polsce*, w którym stwierdził, iż w zakres ochrony prawa własności wchodzi roszczenia o charakterze majątkowym, przewidziane w ustawodawstwie krajowym, których realizacji jednostka może się spodziewać w uzasadniony sposób.

Nie ulega również wątpliwości, iż wprowadzenie wymagania zamieszkiwania właściciela pozostawionych majątków na byłym terytorium RP jest ograniczeniem prawa własności. Tak jak się stało w niniejszej sprawie, co zresztą *explicite* stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny, jedynym powodem odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty skarżących było ustalenie, iż E S nie zamieszkiwał na byłym terytorium RP. Wobec tego, zgodnie z regulami ograniczania praw z art. 31 ust. 3 oraz tymi, wypracowanymi przez ETPCz, należy przeprowadzić test legalności, proporcjonalności oraz celowości.

Niewątpliwie przedmiotowe ograniczenie, jakie zastosowały organy administracji i sądy administracyjne w niniejszej sprawie spełnia test legalności, albowiem jest wyraźnie przewidziane w skarżonym przepisie ustawy zabużańskiej.

Co do testu proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyroku sygn. SK 11/12 wskazał, iż „należy zauważyć, że wymóg zamieszkiwania przez zabużan na byłym terytorium państwa polskiego 1 września 1939 r. pozostaje w sprzeczności z przeważająco socjalnym charakterem rekompensat, ustalonym w wyroku o sygn. K 2/04, który wyznacza bardziej szczegółowy cel zakwestionowanej ustawy. Wprowadzenie przesłanki domicylu - w takim ujęciu, jak w ustawie rekompensacyjnej - bynajmniej nie oznacza "miarkowania" rekompensaty w

zależności od liczby posiadanych nieruchomości, ani też nie powoduje, że rekompensatę otrzymują osoby, dla których utracona nieruchomość była centrum życiowym (wymagane jest bowiem zamieszkiwanie na byłym terytorium państwa polskiego, a nie w miejscowości, w której znajdowała się nieruchomość będąca podstawą rekompensaty, czy wręcz dokładnie w tej nieruchomości, ze względu na którą rekompensata ma być wypłacona). W rezultacie, dokonane za jej pomocą zawężenie kręgu osób uprawnionych do analizowanych świadczeń nie jest przydatne dla realizacji celów rekompensaty jako świadczenia publicznoprawnego o charakterze socjalnym, a **więc wadliwe z punktu widzenia zasady proporcjonalności.**”

W w/w Wyroku Trybunał Konstytucyjny zastosował również test celowości (konieczności) wprowadzenia takiego ograniczenia, uznając, iż porównanie zasad ubiegania się o rekompensaty za mienie zabużańskie w ujęciu historycznym prowadzi do wniosku, iż owo ograniczenie jest nieprzydatne. Rozważania Trybunału zawarte w wyroku SK 11/12 **są w całości aktualne.** W szczególności należy podkreślić, iż **żadne wcześniejsze przepisy** regulujące prawa zabużan nie przewidywały wymogu domicylu, który został wprowadzony dopiero ustawą z 2003 r. Co więcej, wymóg ten nie jest związany z miejscem zamieszkania w pozostawionym majątku, ale w ogóle na byłym terytorium RP.

Wreszcie, Trybunał Konstytucyjny przeprowadził test tzw. proporcjonalności sensu stricto, tj. porównania wad i zalet wprowadzonego ograniczenia. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż wymóg miejsca zamieszkania jest przesłanką ostra, ale zarazem i bezwzględna. Tak też się stało w niniejszej sprawie. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż nie można wykluczyć, iż E S chciał przenieść swe centrum życiowe na Kresy, ale nie zdążył. Należy więc podkreślić, iż spadkodawca zainwestował niemal cały swój zgromadzony majątek, aby stworzyć swej rodzinie dom (po co innego miałby kupować nieruchomość z domami mieszkalnymi), ale przeszkodził mu w tym wybuch wojny. Prowadzi to do absurdalnych i niesprawiedliwych decyzji, w których rekompensaty mogą się spodziewać ludzie, którzy posiadali majątki, ale mieszkali w zupełnie innym miejscu na byłym terytorium RP, wynajmując mieszkanie, natomiast rekompensaty takiej nie może się już spodziewać osoba, która w zamiarze skoncentrowania swego życia zawodowego i rodzinnego zakupiła wielką nieruchomość z niemal wszystkich oszczędności, ale wybuch wojny nie pozwolił w pełni owego miejsca „zagnieździć”.

Należy podkreślić, iż zmiany legislacyjne wprowadzone przez ustawodawcę, a mianowicie próba doprecyzowania znaczeniowego przesłanki zamieszkiwania, w żadnym razie nie może być

uznana za efektywne remedium naruszenia stwierdzonego wyrokiem TK sygn. SK 11/12. Trzeba bowiem zaznaczyć, iż Trybunał zwracał uwagę w kontekście art. 2 Konstytucji, iż przesłanka zamieszkiwania jest niedookreślona, aczkolwiek były to rozważania „przy okazji” głównego problemu, jakim było merytoryczne wprowadzenie takiego ograniczenia, które uznał za naruszające Konstytucję. Aktualne są zastrzeżenia, co do jego proporcjonalności i celowości, niezależnie jak bardzo ostrym znaczeniowo kryterium ustawodawca go nie uczyni.

Zasadność takiego rozwiązania legislacyjnego jest nie do przyjęcia, biorąc pod uwagę rozważania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku o sygn. SK 11/12. Regulacja wprowadzona w wykonaniu wyroku TK SK 11/12 w istocie stanowi zatem swego rodzaju brak poszanowania treści tego wyroku, który przecież wyeliminował wymóg domicylu na Kresach. Tak też traktowały wyrok Trybunału Konstytucyjnego Sądy Administracyjne, które po wydaniu wyroku SK 11/12 w ogóle nie badały okoliczności miejsca zamieszkania właścicieli ziemskich, albowiem w ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego przyjęły sprzeczność z Konstytucją takiego wymogu (por. np. wyrok NSA sygn. I OSK 1497/11, wyrok WSA w Warszawie, sygn. I SA/Wa 1783/12).

Podsumowując, powyższe rozważania jednoznacznie wskazują, iż ograniczenie prawa własności, zawarte w art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej nadal jest sprzeczne z Konstytucją, mimo zmian legislacyjnych. Uszczegółowienie rozumienia przesłanki miejsca zamieszkania nie rozwiązało problemów, wskazywanych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku sygn. SK 11/12. Ograniczenie to nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako nieproporcjonalne i niecelowe, a w konsekwencji prowadzące do naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji i art. 1 Prot. Dod. Nr 1 EKPCz.

Kwestionowana w niniejszej skardze regulacja, sprzeczna z treścią wyroku TK sygn. SK 11/12 rodzi ryzyko powtórzenia się sytuacji jaka wystąpiła w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, w której Trybunał w Strasburgu uznał naruszenie przez Polskę art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPCz przez istnienie rozwiązań prawnych i praktyk sądowno-administracyjnych czyniących iluzoryczne prawo do rekompensaty. Tym bardziej dalsze ograniczenie prawa do rekompensaty w ustawie z 2003 r., która miała stanowić wykonanie wyroku w sprawie *Broniowski*, kwalifikuje się do oceny, iż narusza ono art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPCz. Wniosek taki wynika z rozumowania a minorum ad maius. Skoro bowiem jako naruszenie art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPCz traktował Trybunał naruszenie wyżej wymienione w wyroku *Broniowski*, to tym bardziej ograniczenie prawa do rekompensaty przez wprowadzenie wymogu domicylu jako

