

## WYROK

z dnia 23 października 2012 r.

Sygn. akt SK 11/12\*

### W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 października 2012 r., skargi konstytucyjnej Anny Mazur o zbadanie zgodności:

art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, ze zm.) w zakresie, w jakim przyznaje prawo do rekompensaty właścicielom nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, którzy 1 września 1939 r. zamieszkiwali na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i nie przyznaje takiego prawa każdemu właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na skutek okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., spełniającemu wymóg obywatelstwa polskiego, z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32, art. 52 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

orzeka:

#### I

**Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, z 2006 r. Nr 195, poz. 1437, z 2008 r. Nr 197, poz. 1223 oraz z 2010 r. Nr 257, poz. 1726) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

#### II

**Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 października 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 1195.

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, ze zm.; dalej: ustawa rekompensacyjna) prawo do świadczenia przewidzianego w tej ustawie przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, który spełnia łącznie następujące wymogi:

- był 1 września 1939 r. obywatelem polskim, zamieszkiwał w tym dniu na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuścił je z przyczyn, o których mowa w art. 1 tej ustawy (m.in. w związku z repatriacją na mocy wymienionych w tym przepisie umów międzynarodowych, zwartych w latach 1944-51 – pkt 1);
- posiada obywatelstwo polskie (pkt 2).

2. Anna Mazur (dalej: skarżąca) w skardze konstytucyjnej z 8 czerwca 2010 r. (data nadania: 9 czerwca 2010 r.) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim przyznaje prawo do rekompensaty właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, który 1 września 1939 r. zamieszkiwał na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i nie przyznaje takiego prawa każdemu właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na skutek okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., spełniającemu wymóg obywatelstwa polskiego, z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32, art. 52 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Braki formalne skargi konstytucyjnej zostały uzupełnione pismami z 19 i 20 sierpnia 2010 r.

2.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżąca jest córką Józefa Patryna, który był współwłaścicielem kamienicy położonej we Lwowie, utraconej w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. (fakty bezsporne). W związku ze śmiertelną chorobą żony i koniecznością zapewnienia opieki małoletnim dzieciom ojciec skarżącej przeprowadził się przed wojną (w bliżej nieokreślonym czasie, przed 5 stycznia 1938 r.) do Niechobrza, wsi znajdującej się 3 km od Rzeszowa. Został tam zatrudniony na stanowisku kierownika szkoły i otrzymał mieszkanie służbowe. Józef Patryna kamienicy we Lwowie jednak nie sprzedał, w dalszym ciągu mieszkał w niej w czasie wizyt w tym mieście i na ten adres otrzymywał m.in. korespondencję urzędową. Według wiedzy skarżącej, zamierzał powrócić do Lwowa jesienią 1939 r. po śmierci żony, ponieważ dzieci miały rozpocząć tam naukę. Plany pokrzyżował mu jednak wybuch wojny: w lecie 1939 r. Józef Patryna został

zmobilizowany i 1 września 1939 r. przebywał wraz ze swoim oddziałem na terenie byłego państwa polskiego, a następnie przedostał się do Rumunii i został internowany w obozie jenieckim. Po zakończeniu wojny w związku ze zmianą granic powrócił do Niechobrza.

Skarżąca 28 sierpnia 2007 r. zwróciła się do Wojewody Podkarpackiego z wnioskiem o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez jej ojca nieruchomości poza obecnymi granicami Polski. Organ 4 października 2010 r. wydał decyzję odmowną, nr G.IV.77250/173/07, ze względu na niespełnienie przez ojca skarżącej warunku zamieszkiwania na byłym terytorium Polski 1 września 1939 r. Jak bowiem wynikało ze złożonego do akt sprawy zaświadczenia Archiwum Państwowego w Rzeszowie z 8 lipca 2005 r., Józef Patryna bezpośrednio przed wojną mieszkał nie we Lwowie, ale w Niechobrze. Skarżąca w odwołaniu wniesionym do Ministra Skarbu Państwa podniosła, że pobyt jej ojca poza Lwowem miał charakter czasowy i „przymusowy” ze względu na jego sytuację życiową, natomiast nie wiązał on z Niechobrzem swojej przyszłości i przy każdej okazji wracał do Lwowa, który był centrum życiowym jego rodziny. Organ drugiej instancji decyzją z 27 lipca 2008 r., nr MSP/DERriUA/7837/08/MP DERRUA-MP6540-206/08/MP, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, dzieląc zawartą w niej argumentację.

Skarga Anny Mazur na tę decyzję została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Warszawie wyrokiem z 19 grudnia 2008 r., sygn. akt I Sa/Wa 1402/08. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że w aktach sprawy nie było żadnego dokumentu potwierdzającego lwowski meldunek Józefa Patryna. Skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 1 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 515/09. Zdaniem skarżącej, ten ostatni wyrok został oparty na błędnym ustaleniu faktycznym (NSA przyjął, że Józef Patryna 1 września 1939 r. przebywał w Niechobrze, podczas gdy był on wówczas zmobilizowany i przebywał wraz ze swoim oddziałem na byłym terytorium Polski).

W postępowaniu przed WSA w Warszawie, a następnie przed NSA Anna Mazur bezskutecznie wносиła o wystąpienie przez te sądy z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej.

2.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca podkreśliła, że wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez właściciela nieruchomości pozostawionej poza granicami Polski i jego następcę prawnego ubiegającego się o rekompensatę uważa za uzasadniony. W jej opinii, wszelkie inne ograniczenia podmiotowe tego prawa – takie jak warunek zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium państwa polskiego – muszą natomiast zostać „stanowczo zakwestionowane”.

Skarżąca zwróciła uwagę, że ustawa rekompensacyjna nie zawiera definicji „zamieszkiwania”, a zgodnie z prawem polskim z okresu międzywojennego – inaczej niż obecnie – możliwe było posiadanie kilku miejsc zamieszkania. Zauważyła również, że wymogu domicylu nie przewidywały żadne przepisy regulujące uprawnienia zabużan po 1957 r. Pojawił się on dopiero w ustawie z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2722, ze zm.), obowiązującej do wejścia w życie ustawy rekompensacyjnej (tj. do 7 października 2005 r.).

W kontekście art. 2 Konstytucji w skardze konstytucyjnej podkreślono, że art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej we wskazanym zakresie narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych, podważa zaufanie obywateli do państwa oraz stoi w sprzeczności z zasadami sprawiedliwości społecznej. W piśmie uzupełniającym braki skargi konstytucyjnej z 20

sierpnia 2010 r. skarżąca dodatkowo połączyła ten zarzut z brakiem definicji „zamieszkania” w ustawie rekompensacyjnej, które prowadzi do „dowolnych działań organów administracji rozpoznających wnioski o rekompensatę i żądania od wnioskodawców np. przedstawienia dowodu «zameldowania» w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Polski”. Wskazała, że odmowa potwierdzenia jej prawa do rekompensaty powoduje, że czuje się ona „obywatelem drugiej kategorii, dyskryminowanym przez państwo”.

Oceniając ten przepis pod względem zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżąca stwierdziła, że wprowadzone w nim ograniczenie podmiotowe prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie nie znajduje uzasadnienia jako warunek konieczny w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego albo wolności i praw innych osób. W opinii skarżącej, stawianie przez ustawodawcę warunku zamieszkania na byłym terytorium państwa polskiego w konkretnym dniu wskazanym w przeszłości po 60 latach od wybuchu II wojny światowej jest przypadkowe, abstrakcyjne, arbitralne i nie ma żadnego oparcia w zasadach wyrażonych w Konstytucji. Podniosła, że ustawodawca nie wyjaśnił przekonująco powodów takiego ukształtowania zakresu podmiotowego ustawy, lecz jedynie poinformował, że wynikało to z ograniczonych możliwości budżetowych państwa i odwołania się do niereprezentatywnych orzeczeń Sądu Najwyższego (dalej: SN), zapadłych na tle innych przepisów rekompensacyjnych (tj. uchwały SN z 10 kwietnia 1991 r., sygn. akt CZP 84/90, Lex nr 3641). Wprowadzone zróżnicowanie jest – w opinii skarżącej – niezrozumiałe, ponieważ obywatele opuszczający tereny dawnego państwa polskiego nie mieli żadnego wpływu na fakty i zdarzenia, które miały miejsce po rozpoczęciu wojny, w tym na zmianę granic państwa polskiego.

W związku z art. 32 Konstytucji Anna Mazur podkreśliła, że zakwestionowane rozwiązanie wprowadza nierówne traktowanie dwóch grup potencjalnych uprawnionych: mających kilka miejsc zamieszkania oraz mających tylko jedno miejsce zamieszkania. Dodatkowo zabużanie są dyskryminowani w stosunku do innych osób wyłączonej, które mogą dochodzić rekompensaty za utracone nieruchomości (np. grunty warszawskie) na podstawie odrębnych przepisów.

W kontekście art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji skarżąca wskazała, że warunek domicylu przewidziany w art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej narusza istotę wolności przemieszczania się i prawa własności. Jest on sprzeczny z „przysługującą obywatelom zasadą swobodnego przemieszczania się, posiadania kilku nieruchomości i tym samym kilku miejsc zamieszkania”, a także powoduje „zbyt daleko idące zróżnicowanie prawa majątkowego” potencjalnych uprawnionych do rekompensaty. W piśmie uzupełniającym braki skargi konstytucyjnej z 20 sierpnia 2010 r. skarżąca dodatkowo podkreśliła, że art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej we wskazanym zakresie należy uznać za „dyskryminacyjny”, ponieważ art. 64 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy różnicowania ochrony własności w zależności od miejsca zamieszkania czy pobytu. Dodatkowo właściciele nieruchomości zabużańskich ani przed wybuchem wojny, ani 1 września 1939 r. nie mogli przewidzieć, że tereny, na których znajdowały się ich nieruchomości, nie będą po wojnie należały do Polski, a ewentualne prawo do rekompensaty za utraconą własność będzie zależało od ich miejsca zamieszkania czy pobytu.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 14 czerwca 2012 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim ogranicza prawo do rekompensaty wyłącznie do osób, które zamieszkiwały 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest

zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Oceniając wskazane przez skarżącą wzorce kontroli, Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty na tle art. 2 Konstytucji są ujęte w sposób generalny i nieskonkretyzowany, sprowadzają się do podnoszenia wątpliwości interpretacyjnych i negatywnej oceny wykładni zaskarżonego przepisu w orzecznictwie sądów administracyjnych. Argumentacja dotycząca art. 31 ust. 3 Konstytucji nie została połączona ze wskazaniem konkretnego prawa lub wolności, którego ograniczenie należałoby oceniać przez pryzmat tego wzorca kontroli. Zarzuty na tle art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji nie zostały należycie uzasadnione. Wobec tego za jedyny dopuszczalny wzorzec kontroli uznał on art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji (ten ostatni przepis został wprowadzie przez skarżącą wskazany jako wzorzec samodzielny, lecz – w myśl zasad *falsa demonstratio non nocet* – można to skorygować).

W części merytorycznej stanowiska Marszałek Sejmu podkreślił, że umowy republikańskie jednoznacznie wiązały przyrzeczoną kompensację z wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego oraz faktem przemieszczenia celem zamieszkania na terytorium państwa polskiego w granicach powojennych. Wśród tzw. zabużan można wyróżnić dwie odrębne kategorie:

- osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na kresach wschodnich,
- osoby, które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo polskie miały w związku z repatriacją otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą.

W jego opinii, z punktu widzenia celu ustawy oraz charakteru analizowanego świadczenia, cechą prawnie i faktycznie istotną dla różnicowania pozycji prawnej osób należących do pierwszej z nich jest repatriacja (przemieszczenie, rozumiane jako zmiana miejsca zamieszkania). Nieuprawnione jest natomiast ich porównywanie z osobami pozbawionymi mienia na skutek wewnątrzpaństwowych aktów prawnych (np. powojennej nacjonalizacji) – inna jest bowiem sytuacja prawna i faktyczna tych podmiotów.

Marszałek Sejmu podkreślił, że zadośćuczynienie postulatowi skarżącej zmieniałoby materię oraz zasadniczy cel ustawy rekompensacyjnej, nadając jej *stricte* odszkodowawczy charakter. Tymczasem kwestia restytucji majątków pozostawionych poza obecnymi granicami Polski oraz problem realizacji zobowiązań do pomocy osobom repatriowanym stanowią odrębne zagadnienia prawne. Sam fakt posiadania nieruchomości zabużańskich nie może przesądzać o prawie do rekompensaty, gdyż zamiast świadczenia *sui generis* pomocowo-odszkodowawczego, które można określić mianem zobowiązania *ex gratia*, stałoby się ono instrumentem swoistej reprivatyzacji mienia przejętego przez obce państwo.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że choć prawo do rekompensaty objęte jest konstytucyjną ochroną praw majątkowych na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, to jednak nie dotyczy jej najpełniejszy z możliwych standardów ochrony, przysługujący własności *sensu stricto*. Prawo do rekompensaty nie jest bowiem tożsame z własnością, lecz stanowi wyraz realizacji publicznoprawnych, socjalnych zobowiązań państwa polskiego.

Oceniając zarzuty skarżącej co do niejasności zakwestionowanego rozwiązania ze względu na brak definicji legalnej pojęcia „zamieszkiwania”, Marszałek Sejmu wskazał, że organy orzekające nie miały trudności interpretacyjnych z określeniem kręgu osób uprawnionych do rekompensaty za mienie zabużańskie. Pojęcie zamieszkiwania jest „jednoznacznie identyfikowalne” na gruncie polskiego systemu prawa (por. art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.).

Wskazana w tym przepisie data 1 września 1939 r. realizuje nakaz tworzenia jasnych i precyzyjnych przepisów (przyjmowania wyraźnej cezurę czasowej) i odnosi się do daty rozpoczęcia działań wojennych, po której obywatele polscy *de facto* utracili możliwość podejmowania swobodnej decyzji co do wyboru miejsca zamieszkania. Obydwa te elementy zaskarżonej regulacji nie stanowią *novum* normatywnego i pozostają w racjonalnym związku z charakterem publicznoprawnych zobowiązań państwa polskiego. Nie są one źródłem jakiegokolwiek dyskryminacji w zakresie ochrony własności i innych praw majątkowych. Na zakończenie Marszałek Sejmu stwierdził, że poziom gwarantowanej ochrony rekompensaty jako „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 Konstytucji został ukształtowany zgodnie z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 7 sierpnia 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od spełnienia przez właściciela nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej warunku zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 32 oraz nie jest niezgodny z art. 52 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 31 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny za podstawowy wzorzec kontroli zakwestionowanego przepisu uznał art. 64 ust. 2 Konstytucji, statuujący prawo podmiotowe skarżącej. Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zwłaszcza wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117), stwierdził, że warunek zamieszkiwania na byłym terytorium Polski 1 września 1939 r. znajduje uzasadnienie w treści umów republikańskich, których realizacja była zasadniczym celem ustawy rekompensacyjnej. Chociaż nie wszystkie dotychczasowe regulacje dotyczące rozliczeń z zabużanami przewidywały wymóg domicylu, a orzecznictwo Sądu Najwyższego przyjmowało często ich rozszerzającą interpretację, nie oznaczało to jednak, że prawo zaliczenia przysługiwało każdemu właścicielowi pozostawionych nieruchomości zabużańskich (a ta teza – zdaniem Prokuratora Generalnego – stanowi podstawowe założenie skargi konstytucyjnej). Wobec tego „nie można podzielić poglądu, że wprowadzenie kwestionowanej przesłanki stanowi ingerencję w nabyte przez skarżącą prawo majątkowe do rekompensaty”.

Odnosząc się natomiast do zarzutów stawianych zakwestionowanej regulacji na tle art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że brak w ustawie definicji „zamieszkiwania” nie oznacza niekonstytucyjności przesłanki domicylu. Pojęcie to nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądowym i jest interpretowane (stosownie do art. 25 k.c.) jako miejscowość, w której dana osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Nie można także uznać, że data 1 września 1939 r. została wyznaczona przez ustawodawcę arbitralnie, skoro jest to data wybuchu II wojny światowej, stanowiącej bezpośrednią przyczynę zmian polskich granic i migracji zabużan.

W kontekście art. 32 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że skarżąca nie dostrzega zasadniczych różnic między pozostawieniem mienia zabużańskiego a wywłaszczeniem tzw. gruntów warszawskich, wskazanej przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku o sygn. K 2/04.

Konkludując, Prokurator Generalny uznał, że art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zaskarżonym zakresie nie można zarzucić niezgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, a w konsekwencji za nietrafny należy uznać także zarzut jego sprzeczności z art. 32 Konstytucji. Równocześnie zauważył, że naruszenie tego ostatniego wzorca

kontroli mogłoby być następstwem jedynie pogwałcenia prawa do równej ochrony prawnej prawa majątkowego, co jednak w analizowanej sprawie nie ma miejsca.

Pozostałe wskazane przez skarżącą wzorce kontroli (art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji) nie pozostają – zdaniem Prokuratora Generalnego – w normatywnym związku z zaskarżonym przepisem, który określa jedynie zakres podmiotowy prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie. Adekwatnym wzorcem kontroli nie jest także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 30 kwietnia 2012 r. oświadczył, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie tej skargi konstytucyjnej.

6. Minister Skarbu Państwa (dalej: Minister) w piśmie z 26 czerwca 2012 r. przedstawił stanowisko w sprawie zarzutów skargi konstytucyjnej oraz podstawowe dane statystyczne na temat stosowania ustawy rekompensacyjnej. Dodatkowo, w piśmie z 27 lipca 2012 r., z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów udzielił informacji na temat skutków finansowych ewentualnego uwzględnienia skargi dla budżetu państwa.

Ustosunkowując się do zarzutów skargi konstytucyjnej na tle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej (por. art. 2 Konstytucji), Minister podkreślił (powoławszy się na orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego), że prawo do rekompensaty nie miało i nadal nie ma natury i cech „odszkodowania cywilnego”, lecz jest *sui generis* publicznoprawną pomocą majątkową dla obywateli polskich, którzy zostali objęci przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach. Świadczenie to jest – w jego opinii – wyraźnie powiązane z koniecznością fizycznego opuszczenia przez właściciela mienia zabużańskiego i przeniesienia centrum życiowego z byłego terytorium Polski w jej obecne granice. Ustawa rekompensacyjna nie miała natomiast wyrównywać wszystkich strat wynikających z wojny i nigdy nie była uzależniona wyłącznie od posiadania tytułu własności do nieruchomości zabużańskich.

Jeżeli zaś chodzi o podnoszony przez skarżącą brak w ustawie definicji „zamieszkiwania”, Minister wskazał, że rozumienie tego pojęcia w orzecznictwie jest jednolite i nawiązuje do kryteriów wymienionych w art. 25 k.c.:

– obiektywnego *corpus* (faktycznego, stałego i trwałego przebywania w danym miejscu, które jest ośrodkiem interesów osobistych i majątkowych, „obiektywnie sprawdzalnej aktywności życiowej” danej osoby, dotyczącej życia rodzinnego, zawodowego i społecznego) oraz

– subiektywnego *animus* (zamiaru takiego pobytu, wystarczająco uzewnętrznionego w postaci określonych zachowań psychofizycznych oraz czynności prawnych – administracyjnych, pracowniczych, cywilnoprawnych, rodzinnoprawnych). Spełnienie tych kryteriów jest ustalane przez organy orzekające na podstawie dowodów załączonych przez stronę oraz zebranych w ramach prowadzonego z urzędu postępowania wyjaśniającego. Minister podkreślił, że uwzględnia się przy tym zarówno fakty dotyczące zamieszkiwania właściciela poprzedzające, jak i następujące po 1 września 1939 r., a nie tylko występujące dokładnie w tym dniu – zebrany materiał dowodowy oceniany jest bowiem kompleksowo.

Z podobnych przyczyn Minister uznał, że także pozostałe zarzuty stawiane przez skarżącą nie są uzasadnione.

Przytaczając ogólne dane o realizacji ustawy, Minister wskazał, że do końca 2008 r. złożono 98,7 tys. wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty, z których 66,9 tys. oczekuje jeszcze na rozpatrzenie przez organy pierwszej instancji. Do końca czerwca 2012 r. z Funduszu Rekompensacyjnego wypłacono ogółem 45 719 rekompensat w kwocie 2,2

mld zł. Na podstawie aktualnie dostępnych danych można przypuszczać, że łączna wartość świadczeń wypłaconych na podstawie zaskarżonej ustawy w całym okresie jej obowiązywania będzie wynosiła około 4,5 mld zł (a więc 250% kwoty zakładanej w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy rekompensacyjnej). W tym kontekście Minister zwrócił także uwagę na niekorzystną sytuację finansową Funduszu Rekompensacyjnego (np. w 2011 r. jego dochody wynosiły 224,1 mln zł, a wydatki – 485,3 mln zł, plan finansowy na 2012 r. – będący częścią budżetu państwa – zakłada, że kwoty te będą wynosiły – odpowiednio – 211,1 mln zł i 703 mln zł). Wynika ona m.in. z obniżenia przychodów tej instytucji (wskutek znacznego zmniejszenia odpisów ze sprzedaży nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnych) oraz wzrostu kwot wypłacanych rekompensat (w 2007 r. przeciętna wysokość tych świadczeń wynosiła ok. 34 tys. zł, a maksymalna – 1 mln zł, zaś w 2011 r. kwoty te wynosiły – odpowiednio – 61,4 tys. zł i 15,4 mln zł).

Jeżeli zaś chodzi o praktykę stosowania zaskarżonego rozwiązania, Minister podał, że – jako organ odwoławczy – utrzymał w mocy około dwieście decyzji wojewodów, odmawiających potwierdzenia prawa do rekompensaty z uwagi na niespełnienie warunku zamieszkiwania na byłym terytorium Polski 1 września 1939 r., a w około 90 sprawach uchylił decyzje odmowne wojewodów oparte na tym kryterium ze względu na naruszenie przez organy pierwszej instancji przepisów procedury administracyjnej i konieczność przeprowadzenia szczegółowego postępowania wyjaśniającego. Równocześnie oświadczył, że – jako organ drugiej instancji – nie ma on informacji na temat liczby odmownych decyzji wojewodów, niezaskarżonych przez strony postępowania.

Zdaniem Ministra, w wypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej doszłoby do „zasadniczego poszerzenia dotychczasowego zakresu odpowiedzialności państwa” z tytułu rekompensat za mienie zabużańskie, ponieważ prawo do rekompensaty przysługiwałoby także wtedy, gdy właściciel mienia nie zamieszkiwał na kresach wschodnich (a tylko na tym obszarze przebywał). Nadal aktualna pozostałaby przesłanka opuszczenia byłego terytorium państwa polskiego z przyczyn związanych z II wojną światową, z tym że nie byłoby to już tożsame z trwałą zmianą miejsca zamieszkania. Osoby, którym odmówiono prawa do rekompensaty ze względu na niespełnienie przesłanki domicyliu, miałyby prawo do złożenia wniosków o wznowienie postępowań zakończonych prawomocnie przed właściwym w sprawie wojewodą lub Ministrem Skarbu Państwa. Doprowadziłoby to bezpośrednio do znacznego, trudnego do przewidzenia zwiększenia obciążeń Funduszu Rekompensacyjnego, a w rezultacie – utraty jego płynności finansowej i wstrzymania realizacji programu wypłat. Dalszą konsekwencją tego zjawiska mogłyby być postępowania sądowe o odszkodowanie z tytułu zaniechania realizacji świadczeń lub ich opóźnienia, co także należy zaliczyć do skutków ewentualnego uwzględnienia skargi konstytucyjnej. Spowodowałoby to dodatkowe nakłady finansowe, nieprzewidziane podczas tworzenia ustawy budżetowej.

7. Skarżąca w piśmie z 17 września 2012 r. ustosunkowała się do przedstawionej w sprawie opinii Ministra Skarbu Państwa. Jej zdaniem, Minister zaprezentował „nieprawdziwe stanowisko co do procedury rozstrzygania spraw o rekompensatę za mienie zabużańskie”, ponieważ miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o to świadczenie nie jest w praktyce ustalane przez organy administracji na podstawie całokształtu okoliczności sprawy i z uwzględnieniem art. 25 k.c. (tak było m.in. w sprawie jej ojca). Dodatkowo zwróciła uwagę, że w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych definicja miejsca zamieszkania ustalana jest przez odwołanie się do przepisów międzywojennych (jako przykład wymieniła wyrok WSA w Warszawie, sygn. akt I SA/Wa 2032/10).



## II

Na rozprawie przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione na wcześniejszych etapach postępowania.

Ustosunkowując się do pytań członków składu orzekającego w sprawie zakresu orzekania w niniejszej sprawie, pełnomocnik skarżącej wskazał, że art. 32 Konstytucji został powołany jako wzorzec kontroli w całości, a zarzuty na jego tle dotyczą także niemajątkowego aspektu sytuacji skarżącej, nieobjętego art. 64 Konstytucji. Podobną interpretację skargi konstytucyjnej przedstawił także przedstawiciel Sejmu, podkreślając jednak, że w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną art. 32 Konstytucji może być tylko akcesoryjnym wzorcem kontroli. Jeżeli natomiast chodzi o przedmiot kontroli, pełnomocnik skarżącej oświadczył, że nie kwestionuje przyznawania rekompensat za mienie zabużańskie osobom, które pozostawiły nieruchomości na kresach wschodnich i osiedliły się na obecnym terytorium Polski. Jego wątpliwości dotyczą jedynie tego, że ustawodawca, uchwalając w 2005 r. ustawę rekompensacyjną, żąda spełnienia przez byłych właścicieli nieruchomości warunku domicylu dokładnie 1 września 1939 r., mimo że ówczesne przepisy dopuszczały posiadanie kilku miejsc zamieszkania i gwarantowały swobodę poruszania się i wyboru miejsca pobytu.

W odpowiedzi na pytania sędziów o charakter prawny rekompensat za mienie zabużańskie, pełnomocnik skarżącej wskazał, że – w jego opinii – świadczenie to ma charakter mieszany. Jego element publicznoprawny wyraża się przede wszystkim w tym, że może ono być dochodzone w trybie administracyjnym, a przejawami elementu prywatnoprawnego jest uwzględnianie podczas obliczania wysokości rekompensat wartości pozostawionej nieruchomości oraz możliwość dziedziczenia roszczeń przez spadkobierców zabużan. Pozostali uczestnicy postępowania nie podzielili tego poglądu. Zdaniem przedstawiciela Sejmu, analizowana rekompensata na poziomie 20% wartości pozostawionego mienia nie spełnia warunków godziwego odszkodowania, a dodatkowo nie jest przyznawana wszystkim byłym właścicielom nieruchomości zabużańskich, lecz tylko osobom spełniającym kwestionowaną przesłankę, co uniemożliwia uznanie jej za odszkodowanie w znaczeniu prawa cywilnego. Świadczenie to należy traktować jako pomocowe (obecnie o wymiarze przede wszystkim symbolicznym) – rodzaj pewnego „państwowego zadośćuczynienia” osobom, które na skutek wojny utraciły nieruchomości zabużańskie. Podobne stanowisko przedstawił przedstawiciel Prokuratora Generalnego. W jego opinii, rekompensaty nie mają charakteru świadczeń socjalnych w rozumieniu prawa o ubezpieczeniu społecznym, m.in. dlatego, że nie są one przyznawane z zastosowaniem kryterium dochodowego, niemniej mają charakter publicznoprawny. Wraz z upływem czasu element „pomocy na zagospodarowanie” traci na znaczeniu, a obecnie rekompensaty wypłacane spadkobiercom zabużan są przede wszystkim pewnym „swoistym odszkodowaniem” dla osób, które nie mogły zrealizować swoich roszczeń przez ponad sześćdziesiąt lat.

Odnosząc się do daty granicznej 1 września 1939 r., przedstawiciel Sejmu wskazał, że nie ma ona charakteru arbitralnego i nieuprawnionego, lecz nawiązuje do wybuchu II wojny światowej, a więc faktu, który był bezpośrednią przyczyną utraty mienia zabużańskiego przez ich dotychczasowych właścicieli („momentu sprawczego”). Zarówno on, jak i przedstawiciel Prokuratora Generalnego przyznali, że zastosowanie tego kryterium może prowadzić do wypłaty rekompensat osobom, które zamieszkały na kresach wschodnich na kilka dni przed wybuchem wojny, i równocześnie do odmówienia tego świadczenia osobom, które osiedliły się na tych terenach kilka czy nawet kilkadziesiąt lat wcześniej, a opuściły je tuż przed wybuchem II wojny światowej i z powodu zmian sytuacji geopolitycznej nigdy nie zdołały na nie powrócić, mimo że miały taki zamiar.

W odpowiedzi na pytanie członka składu orzekającego, przedstawiciel Sejmu przyznał, że w dokumentacji procesu legislacyjnego, który doprowadził do przyjęcia zaskarżonego przepisu, nie ma dowodów na uwzględnienie przez ustawodawcę przepisów międzywojennych, dopuszczających posiadanie kilku miejsc zamieszkania.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił dodatkowo uwagę, że w obecnej ustawie rekompensacyjnej przesłanka domicylu i przesłanka utraty mienia są ze sobą w immanentny sposób związane – jeżeli dana osoba zamieszkiwała 1 września 1939 r. na kresach wschodnich, to opuszczając te terytoria na skutek wybuchu wojny musiała pozostawić posiadane tam nieruchomości. Zgodnie z założeniami układów republikańskich, na podstawie których doszło do repatriacji większości zabużan, rekompensaty miały przysługiwać osobom, które się „przemieściły”, a więc nie tylko straciły własność, ale też zmieniły miejsce zamieszkania.

Pełnomocnik skarżącej złożył ustnie do protokołu wniosek o zasądzenie kosztów pomocy prawnej na rzecz skarżącej oraz złożył spis kosztów.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią szeregu wymogów formalnych, wynikających m.in. z art. 79 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, badanie dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną dokonywane jest – w pierwszej kolejności – na etapie wstępnej kontroli, o której mowa w art. 36 ustawy o TK. Nie oznacza to jednak, że zakończenie wstępnego rozpoznania skargi wyklucza ocenę warunków jej wniesienia na dalszym etapie postępowania. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, badanie ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania aż do wydania orzeczenia w sprawie (por. postanowienie z 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Co istotne, skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany ustaleniami zawartymi w zarządzeniu lub postanowieniu kończącym wstępne rozpoznanie (por. postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2007 r., sygn. SK 40/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 36 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Trybunał Konstytucyjny, kontrolując dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie, może zatem dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydawanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (por. powołane postanowienie o sygn. SK 13/09).

1.2. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, przedmiot skargi konstytucyjnej został przez skarżącą wskazany w sposób być może zbyt rozbudowany, lecz prawidłowy pod względem merytorycznym.

Skarżąca kwestionuje jedną z przesłanek przyznania rekompensaty za utracone mienie zabużańskie, przewidzianych w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, ze zm.; dalej: ustawa

rekompensacyjna). Jej wątpliwości budzi mianowicie oczekiwanie od osoby ubiegającej się o to świadczenie, aby w ściśle określonym dniu w przeszłości (1 września 1939 r.) „zamieszkiwała” na byłym terytorium Polski.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz z dołączonych do niej decyzji i orzeczeń wyraźnie wynika, że niespełnienie tego właśnie wymogu przez skarżącą (jako następcę prawnego byłego właściciela nieruchomości) było jedyną i bezpośrednią przyczyną odmowy potwierdzenia jej prawa do rekompensaty.

Bezsporne jest także to, że nie kwestionuje ona żadnej innej przesłanki analizowanego świadczenia, a w szczególności nie ma zastrzeżeń co do wymogu posiadania obywatelstwa polskiego przez właściciela nieruchomości zabużańskich 1 września 1939 r. (por. art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej) oraz przez osoby ubiegające się o rekompensatę w chwili składania wniosku o potwierdzenie prawa do jej otrzymania (por. art. 2 ust. 2 tej ustawy).

1.3. Wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego budzą natomiast powołane przez skarżącą wzorce kontroli (art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32, art. 52 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji), z których trzy pierwsze zostały wskazane w tym charakterze samoistnie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istota zarzutów skarżącej wobec art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w określonym wyżej zakresie sprowadza się do stwierdzenia, że przewidziany w tym przepisie warunek zamieszkiwania przez właściciela nieruchomości zabużańskich 1 września 1939 r. na byłym terytorium państwa polskiego stanowi niekonstytucyjne ograniczenie prawa majątkowego (prawa do rekompensaty za utracone mienie), które nie jest ani konieczne w demokratycznym państwie prawnym, ani nie służy realizacji żadnych istotnych wartości konstytucyjnych, natomiast narusza zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Wobec tego należałoby przyjąć (w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*), że precyzyjnym wzorcem kontroli zakwestionowanej regulacji jest art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Taka rekonstrukcja wzorców kontroli wydaje się zasadna również dlatego, że ten ostatni przepis (inaczej niż przyjęto w skardze konstytucyjnej) nie może być samodzielny wzorcem kontroli, lecz z racji swojej istoty wymaga „dopełnienia” przez regulacje formułujące prawa lub wolności podmiotowe. Art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bowiem typowym wzorcem związkowym o subsydiarnym zastosowaniu: Trybunał Konstytucyjny musi w pierwszej kolejności stwierdzić, że badane regulacje limitują konkretne prawo lub wolność konstytucyjną, a dopiero wtedy aktualizuje się adekwatność art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli (por. np. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Powyższe ustalenie ma wpływ na ocenę zasadności i dopuszczalności kontroli art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej we wskazanym zakresie z punktu widzenia art. 32 Konstytucji. Przede wszystkim należy przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istnieje spór, czy przepis ten może być samoistnym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną (dominuje w tym zakresie stanowisko negatywne: por. m.in. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyroki z: 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1 i 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84, zdarzały się jednak także sprawy, w których art. 32 Konstytucji był jedynym wzorcem merytorycznym – por. np. wyrok z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 297). Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że w aktualnej sprawie ta wada sposobu zaskarżenia może zostać „naprawiona” w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* poprzez dostrzeżenie związku art. 32 Konstytucji z innymi wymienionymi przez skarżącą wzorcami kontroli, przewidującymi

konkretne prawa lub wolności. Art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji nie zostały jednak powołane w sposób skuteczny (por. szczegółowo niżej), wobec czego nie miałyby to wpływu na dopuszczalność orzekania. Łączenie art. 32 Konstytucji z art. 64 ust. 2 Konstytucji wydaje się zaś zbędne ze względu na relacje treściowe między tymi przepisami i zbieżność przytaczanej w obu wypadkach argumentacji (por. przeciwne stanowisko zostało zaprezentowane w niniejszej sprawie przez Marszałka Sejmu, który uznał, że właściwym wzorcem kontroli powinien być art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji). Należy więc zastosować zasadę, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją (por. podsumowanie tej linii orzeczniczej np. na tle relacji między art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz art. 32 i art. 60 Konstytucji w wyrokach z: 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124 i 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150). Przedstawione na rozprawie przez przedstawiciela skarżącej argumenty o dyskryminacyjnym działaniu zaskarżonej regulacji w sferze praw innych niż majątkowe nie mogą być zaś zostać uznane za skuteczne ze względu na ich zbyt późne powołanie (zakres zaskarżenia musi bowiem być wskazany w skardze konstytucyjnej, a na rozprawie można go co najwyżej ograniczyć, a nie rozszerzyć) oraz – przede wszystkim – ze względu na niewskazanie przez skarżącą odpowiednich wzorców kontroli formułujących prawa lub wolności podmiotowe, dla których art. 32 Konstytucji mógłby być akcesoryjnym wzorcem kontroli.

W opinii Trybunał Konstytucyjnego, pozostałe wymienione w skardze konstytucyjnej wzorce kontroli (art. 2, art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji) nie mogą być uznane za dopuszczalne, ponieważ skarżąca nie wskazała, na czym polegało ich naruszenie w stanie faktycznym, na tle którego doszło do wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej w kontekście art. 2 Konstytucji ogranicza się do wymienienia trzech zasad szczegółowych wywodzonych z tego przepisu (zasady ochrony praw słuszenie nabytych, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej). Na tle art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji skarżąca podniosła natomiast jedynie, że warunek domicylu przewidziany w zakwestionowanym przepisie „stoi w sprzeczności z przysługującą obywatelom zasadą swobodnego przemieszczania się i (...) posiadania kilku miejsc zamieszkania”. Tak ogólnikowej i abstrakcyjnej argumentacji nie można uznać za należyte wskazanie sposobu naruszenia wymienionych wzorców kontroli. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (por. np. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78), ponieważ przesądza ona o zakresie orzekania merytorycznego. Wymóg ten jest szczególnie istotny w odniesieniu art. 2 Konstytucji, który jest uznawany za dopuszczalny wzorzec kontroli w skargach konstytucyjnych tylko wyjątkowo (m.in. gdy zasady wyrażone w tym przepisie nie znajdują swojego bardziej szczegółowego wyrazu w innych przepisach Konstytucji – por. np. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 14 – oraz tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane wbrew zasadom demokratycznego państwa prawnego – por. np. wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

1.4. Reasumując, Trybunał może poddać kontroli merytorycznej zgodność art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Postępowanie dotyczące zgodności

zakwestionowanej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność lub zbędność wydania wyroku.

## 2. Rekompensata za mienie zabużańskie – uwagi ogólne.

2.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przed przystąpieniem do kontroli zakwestionowanej regulacji konieczne jest przedstawienie jej kontekstu oraz genezy.

2.2. Uchwalenie ustawy rekompensacyjnej jest związane ze zmianą polskich granic po II wojnie światowej. Na podstawie porozumień zawartych przez Wielką Brytanię, Stany Zjednoczone oraz Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (dalej: ZSRR) Polsce przyznano obszar należący przed 1 września 1939 r. do Niemiec, położony na wschód od linii Odry i Nysy Łużyckiej, z wyłączeniem części terytorium Prus Wschodnich, które stało się częścią ZSRR (obwód kaliningradzki). Utraciła ona natomiast terytoria położone na wschód od tzw. linii Curzona (dalej: ziemie zabużańskie), stanowiące około jednej piątej terytorium w granicach przedwojennych.

Zmiany te doprowadziły do masowych migracji ludności, w tym około dwóch milionów Polaków mieszkających na kresach wschodnich (tzw. zabużan). Część z nich opuściła tereny zajęte przez ZSRR już w czasie II wojny światowej, ale większość została repatriowana w latach 1944-1952 na podstawie tzw. umów republikańskich, tj.:

– układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego (dalej: PKWN) a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad (dalej: umowa republikańska z Białorusią),

– układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad (dalej: umowa republikańska z Ukrainą),

– układu z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad (dalej: umowa republikańska z Litwą),

uzupełnionych umową 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 (dalej: umowa repatriacyjna z ZSRR z 1945 r.). W późniejszym okresie podstawą przesiedleń małych grup ludności były także m.in.:

– umowa pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich z 15 lutego 1951 r. o zamianie odcinków terytoriów państwowych (Dz. U. Nr 11, poz. 63);

– umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 25 marca 1957 r. w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. z 1957 r. Nr 47, poz. 222; dalej: umowa repatriacyjna z ZSRR z 1957 r.).

Umowy republikańskie przewidywały przeprowadzenie formalnie dobrowolnej ewakuacji obywateli polskich narodowości polskiej i żydowskiej z terytoriów republik sowieckich oraz Litwinów, Białorusinów, Rusinów oraz Ukraińców mieszkających na terytorium Polski. Kwestie rozliczenia za pozostawiony przez repatriantów majątek nie zostały uregulowane w sposób jednolity. Podpisane w tym samym dniu umowy republikańskie z Białorusią i Ukrainą przewidywały, iż „wartość pozostawionych po ewakuacji nieruchomości” zwraca się ewakuowanym według „oceny ubezpieczeniowej”

zgodnie z ustawami obowiązującymi w Polsce i tych republikach, a w wypadku jej braku – „majątek ocenia się przez pełnomocników i przedstawicieli stron” (art. 3 ust. 6 tych umów). Natomiast późniejsza umowa republikańska z Litwą wyraźnie zastrzegła, że zasady te nie odnoszą się do pozostawionej po ewakuacji „ziemi”, a mają zastosowanie jedynie do ruchomości (por. art. 3 ust. 6 tej umowy). Wspólna dla wszystkich umów republikańskich była deklaracja PKWN, że ewakuowani rolnicy „otrzymają ziemię w rozmiarach przewidzianych ustawą o reformie rolnej”, natomiast „włościanie, którzy przesiedlają się na terytorium Polski, jeżeli nawet nie posiadają ziemi w chwili ewakuacji, otrzymają, w razie życzenia, przydział ziemi na zasadach ogólnych” (art. 1 tych umów *in fine*). Nakazano ponadto, aby „domy w miastach i wiejskich osiedlach, opróżnione na skutek przesiedlenia [Niemców], były zostawione w pierwszym rządzie do dyspozycji przesiedlonych” (art. 3 ust. 6 *in fine* umów republikańskich).

2.3. W okresie powojennym rozliczenia za nieruchomości zabużańskie były przeprowadzane na dwa sposoby (z przerwą od 5 kwietnia 1958 r. do 24 kwietnia 1959 r., kiedy roszczenia repatriantów „niewprowadzonych” w posiadanie nieruchomości zastępczych na podstawie dotychczasowych przepisów uznano za „wygasłe” i w ogóle ich nie realizowano).

Pierwotnie, do 6 października 2005 r. następowało to w formie zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych za wschodnią granicą Polski na poczet wartości nieruchomości otrzymywanych w Polsce (najczęściej ceny sprzedaży lub opłaty za użytkowanie wieczyste). Różne warianty tego rozwiązania przewidywały m.in.:

– art. 23 ust. 1 dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 49, poz. 279, ze zm.);

– art. 9 dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 71, poz. 389, ze zm.);

– art. 14 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326);

– art. 12 dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 18, poz. 107, ze zm.) – na mocy tej ustawy zaliczenie następowało „bez rozrachunku i oszacowania”;

– art. 8 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 132, ze zm.);

– art. 17b ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.), dodany do tej ustawy 25 kwietnia 1969 r.;

– art. 88 (od 10 kwietnia 1991 r. oznaczony jako art. 81) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.);

– art. 16 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. Nr 79, poz. 363, ze zm.);

– art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.; dalej: u.g.n.);

– art. 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 123, poz. 781, ze zm.);

– ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości

pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. Nr 6, poz. 39, ze zm.; dalej: ustawa o zaliczaniu z 2003 r.).

Ustawa rekompensacyjna, która weszła w życie 7 października 2005 r., jako alternatywę dla zaliczania wprowadziła możliwość uzyskania za nieruchomości zabużańskie rekompensaty w formie pieniężnej. W rezultacie, zgodnie z art. 13 tej ustawy osoba uprawniona – w zależności od swojego wyboru (por. art. 7 ust. 1 pkt 1 tej ustawy) – mogła ona otrzymać:

- albo zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na poczet: ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, ceny sprzedaży prawa użytkowania wieczystego przysługującego Skarbowi Państwa, opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa i ceny sprzedaży położonych na nich budynków oraz innych urządzeń lub lokali, opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa,

- albo świadczenie pieniężne ze środków Funduszu Rekompensacyjnego, który jest państwowym funduszem celowym zarządzanym przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, utrzymywanym przede wszystkim z wpływów ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (por. art. 16 ustawy rekompensacyjnej).

W obydwu wypadkach, uprawniony może oczekiwać zaliczenia lub świadczenia pieniężnego w wysokości 20% wartości pozostawionych nieruchomości (por. art. 13 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej).

2.4. Zakres podmiotowy osób uprawnionych do skorzystania z rekompensat za mienie zabużańskie był zasadniczo kształtowany na podstawie następujących przesłanek:

- pozostawienie nieruchomości (albo określonych kategorii nieruchomości – np. gospodarstw rolnych – por. art. 23 ust. 1 dekretu z 6 września 1946 r.) na byłym terytorium państwa polskiego;

- związek między pozostawieniem tych nieruchomości i wojną rozpoczętą w 1939 r. (przesłanka ta występowała we wszystkich wskazanych wyżej aktach prawnych, regulujących uprawnienia zabużan);

- stałe zamieszkiwanie na utraconych terenach przed 1 września 1939 r. (por. art. 23 dekretu z 6 września 1946 r., art. 9 dekretu z 6 grudnia 1946 r. i art. 14 dekretu z 1952 r.); wymóg ten nie występował *expressis verbis* w powołanych wyżej przepisach wydawanych w latach 1955-2002, pojawił się natomiast w wersji zmodyfikowanej (obowiązku zamieszkiwania na obszarach byłego państwa polskiego nie „przed” 1 września 1939 r., ale dokładnie w tym dniu) w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaliczaniu z 2003 r. i w analogicznej formie został recypowany do art. 2 pkt 1 zaskarżonej ustawy;

- przesiedlenie w obecne granice Polski, połączone ze zmianą miejsca zamieszkania (w sposób dorozumiany przesłankę tę – bez jakichkolwiek cezur czasowych – przewidywały wszystkie akty dotyczące zabużan jako repatriantów i obywateli polskich; wyraźnie została ona sformułowana jedynie w art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczeniu, która wymagała od uprawnionych zamieszkiwania na stałe w Polsce co najmniej od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od 30 stycznia 2004 r. – wymóg ten został jednak uznany za niekonstytucyjny w powołanym wyroku z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117);

- posiadanie obywatelstwa polskiego przez byłego właściciela nieruchomości i jego następcę prawnego, ubiegającego się o prawo zaliczenia lub rekompensatę – ten warunek pojawił się w sposób wyraźny w kontekście realizacji roszczeń zabużańskich dopiero w

art. 2 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o zaliczaniu z 2003 r., a następnie – w identycznej redakcji – w art. 2 pkt 1 zaskarżonej ustawy; przesłanka ta nie występowała wprost m.in. w dekrete z 6 grudnia 1946 r. i 10 grudnia 1952 r. oraz ustawach z: 28 maja 1957 r., 29 kwietnia 1985 r., 21 sierpnia 1997 r. i 4 września 1997 r., w których jako uprawnionych wskazywano „osoby fizyczne” (w tej ostatniej ustawie – „użytkowników wieczystych”); należy jednak przyjąć, że obowiązywała przez cały badany okres, wynikając pośrednio z innych przepisów wskazanych ustaw (np. art. 14 dekretu z 1946 r., art. 6 ust. 1 dekretu z 18 kwietnia 1955 r. i art. 39 ust. 3 i 3a ustawy z 14 lipca 1961 r.), regulacji ograniczających możliwość nabywania nieruchomości przez cudzoziemców (por. ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz. U. Nr 31, poz. 178, ze zm., obowiązująca do 11 maja 1996 r.) oraz utrwalonej praktyki organów władzy rozpatrujących wnioski o prawo zaliczenia.

Sporadycznie pojawiały się także w poszczególnych aktach prawnych pewne modyfikacje zasad przyznawania świadczeń. Przykładowo przesłanką alternatywną (por. art. 23 ust. 1 dekretu z 6 września 1946 r., art. 9 dekretu z 6 grudnia 1946 r. i art. 6 ustawy z 4 września 1997 r.) lub dodatkową (por. art. 8 ustawy z 28 maja 1957 r., art. 17 b ustawy z 14 lipca 1961 r., art. 88 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. i art. 212 u.g.n.) było posiadanie uprawnienia do otrzymania rekompensaty za pozostawione mienie, wynikające z „umów międzynarodowych” (zwłaszcza – wspomnianych umów republikańskich).

2.5. Skala i skuteczność omówionych mechanizmów zaspokajania roszczeń za mienie zabużańskie nie są dokładnie zbadane. Można zakładać, że większość z osób repatriowanych na obecne terytoria Polski korzystała z prawa zaliczenia wkrótce po uzyskaniu nowego miejsca zamieszkania, a więc przede wszystkim na pod koniec lat czterdziestych (w latach 1945-1949 z byłych republik radzieckich ewakuowało się ponad 1,5 miliona osób, dla porównania – na mocy umowy repatriacyjnej z ZSRR z 1957 r. do Polski przyjechało tylko 250 tys. osób; por. K. Michniewicz-Wanik, *Mienie zabużańskie. Prawne podstawy realizacji roszczeń*, Wrocław 2008, s. 81). Choć brak na ten temat dokładnych danych, w literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że dotychczas jakąś formę rekompensaty otrzymało około 90% zabużan i ich następców prawnych, a niezrealizowane są przede wszystkim roszczenia osób repatriowanych w latach pięćdziesiątych XX w. i później (por. K. Michniewicz-Wanik, *op. cit.*, s. 88 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 21 listopada 2003 r., sygn. akt I CK 323/02, Lex nr 106561). Z przedstawionych na potrzeby niniejszej sprawy danych Ministra Skarbu Państwa wynika, że do końca 2008 r. złożono 98,7 tys. wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty, z których 66,9 tys. oczekuje jeszcze na rozpatrzenie przez organy pierwszej instancji. Do końca czerwca 2012 r. z Funduszu Rekompensacyjnego wypłacono ogółem 45 719 rekompensat w kwocie 2,2 mld zł.

2.6. Zasady przyznawania świadczeń za mienie zabużańskie były przedmiotem obszernego orzecznictwa sądów administracyjnych (omówionego niżej już bezpośrednio w kontekście zaskarżonego przepisu), a także orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: Trybunał w Strasburgu). Zawarte w nich rozważania mają znaczenie dla określenia kontekstu niniejszej sprawy oraz genezy zaskarżonej ustawy i z tego względu powinny zostać krótko przypomniane.

2.6.1. W dotychczasowym dorobku Trybunału Konstytucyjnego dwa razy przedmiotem orzekania merytorycznego były przepisy dotyczące zasad realizacji prawa zaliczenia. W wyroku z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97), dotyczącym m.in. art. 212 ust. 1 i art. 213 u.g.n., Trybunał Konstytucyjny zakwestionował brak możliwości skorzystania z tej formy rekompensaty przy okazji nabywania



nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Natomiast we wspomnianym już wyroku z 15 grudnia 2004 r. o sygn. K 2/04, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny kilku rozwiązań przewidzianych w ustawie o zaliczaniu z 2003 r. Za zgodne z Konstytucją uznał uzależnienie prawa do rekompensaty od posiadania obywatelstwa polskiego przez byłych właścicieli nieruchomości, natomiast negatywnie ocenił m.in. przesłankę zamieszkiwania przez te osoby oraz ich następców prawnych na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. od 30 stycznia 2004 r.). Nie zyskały jego aprobaty także rozwiązania polegające na wyłączeniu możliwości żądania „uzupełniającego” prawa zaliczenia przez osoby, które częściowo (w niższej wysokości, niż wynikałoby to z ustawy o zaliczaniu z 2003 r.) zrealizowały je na podstawie wcześniejszych przepisów, oraz ograniczenie kwoty podlegającej zaliczeniu do 15% wartości utraconych nieruchomości, nie więcej niż 50 tys. zł – bez względu na zróżnicowaną sytuację osób uprawnionych.

W kontekście niniejszej sprawy istotne są zwłaszcza ustalenia ogólne na temat konstytucyjnych determinantów sytuacji prawnej zabużan, zawarte w powyższych wyrokach.

Konsekwentnie w obu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że umowy republikańskie nie ustanowiły bezpośredniej podstawy do dochodzenia roszczeń przez zabużan, lecz tylko były źródłem „uzasadnionych oczekiwań” po stronie zainteresowanych, że problem ten w przyszłości zostanie przez państwo polskie rozwiązany. W rezultacie Trybunał stwierdzał, że ustawodawca dysponuje dosyć szeroką możliwością wyboru rozwiązań składających się na mechanizm kompensacyjny.

Równocześnie można w wyrokach o sygn. K 33/02 i K 2/04 odnaleźć kilka szczegółowych kryteriów oceny, czy granice tej swobody nie zostały przez ustawodawcę przekroczone. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niedopuszczalne jest przyjmowanie regulacji „wydrążonych z treści” czy „pozornych” (por. wyrok o sygn. K 33/02). Zasadne jest równocześnie „nawiązywanie” podczas określania zasad przyznawania rekompensat do wymogów przewidzianych w umowach republikańskich (posiadania obywatelstwa polskiego oraz faktu przemieszczenia się celem zamieszkania na terytorium Polski w jej powojennych granicach – por. wyrok o sygn. K 2/04). Konieczne jest „kompleksowe i rzetelne oszacowanie możliwości realnego, całościowego i możliwie ostatecznego zaspokojenia roszczeń związanych z prawem zaliczenia oraz ustanowienia poprawnych konstytucyjnie regulacji ustawowych eliminujących przeszkody, a także nieprawidłowości w postępowaniu organów i instytucji państwowych, nie wyłączając instytucji organizujących i przeprowadzających przetargi na nieruchomości stanowiące mienie Skarbu Państwa” (wyrok o sygn. K 2/04).

Prawo zaliczenia w obu powołanych wyrokach zostało potraktowane jako prawo majątkowe, podlegające ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (a także art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonego sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Konwencja Europejska – por. wyrok o sygn. K 33/02). Uznano bowiem, że stanowi ono „swoisty surogat” utraconego przez zabużan prawa własności. Jak doprecyzował Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 2/04, nie jest to jednak „prawo równorzędne prawu własności” ze względu na wyraźny element socjalny. Wobec tego „przyczyniona [w umowach republikańskich] kompensacja miała przede wszystkim cechy 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” (tamże). „Nie miała [ona] i nadal nie ma natury i cech [czystego]

odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wyłączone *de facto* (lub bez podstawy prawnej), ale charakter *sui generis* (...) pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach” (tamże).

Prawo zaliczenia ma charakter publicznoprawny, co – jak wyjaśniono w wyroku o sygn. K 2/04 – powoduje, że „rodzi ono roszczenia jedynie w relacjach z odpowiednimi organami władzy państwowej i instytucjami państwa”, nie może być natomiast przedmiotem obrotu w stosunkach między podmiotami prawa zaliczenia a osobami fizycznymi bądź prawnymi.

Konsekwencją ustalonego wyżej charakteru prawa zaliczenia było uznanie przez Trybunał Konstytucyjny w obu powołanych orzeczeniach, że (podobnie jak inne prawa majątkowe o charakterze publicznoprawnym) może ono być limitowane na zasadach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności, za dopuszczalną uznano „możliwość ustawowego ograniczenia publicznych praw majątkowych obywateli m. in. ze względu na interes publiczny i (...) barierę zdolności realizacyjnych państwa, będącego «dobrem wspólnym» (art. 1 Konstytucji), oraz z uwagi na (...) wzgląd na zdolność państwa do wywiązania się z jego podstawowych powinności” (wyrok o sygn. K 2/04). Trybunał dostrzegł też „potrzebę dynamicznego ujmowania powinności kompensacyjnych w miarę upływu czasu (w związku z dominacją w nich elementu «pomocy dla obywateli przesiedlonych»), jak również dużej ostrożności w stosowaniu aktualnych instrumentów ochrony praw (majątkowych) do sytuacji cechujących się odmiennymi uwarunkowaniami historycznymi i wrażliwością na przestrzeganie praw osób fizycznych” (tamże).

2.6.2. Jeżeli zaś chodzi o orzecznictwo Trybunału w Strasburgu, to niewątpliwie najważniejszym orzeczeniem w tym zakresie był wyrok pilotażowy z 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce (skarga nr 31443/96, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70326>; polskie tłumaczenie jest dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/orzeczenia-w-sprawach-dotyczacych-polski/rok-2004/>).

Sprawa ta została zainicjowana przez wnuka właścicielki kamienicy we Lwowie, utraconej na skutek II wojny światowej, za którą jego matka uzyskała w 1981 r. prawo użytkowania wieczystego działki w Wieliczce, warte tylko ok. 2% wartości utraconej nieruchomości. Jerzy Broniowski od 1992 r. bezskutecznie starał się o wypłacenie dodatkowego odszkodowania, zarzucając państwu polskiemu brak właściwego uregulowania rekompensat za mienie zabużańskie.

Trybunał w Strasburgu podzielił te zastrzeżenia i uznał, że doszło do naruszenia przez Polskę art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji Europejskiej, przyjmując tym samym, że „prawo zaliczenia” stanowi „mienie” w rozumieniu Konwencji. W sentencji tego wyroku podkreślono, że jest to rezultatem „systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa i praktyki, spowodowanego zaniechaniem ustanowienia skutecznego mechanizmu realizacji «prawa zaliczania» osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie”. Wobec tego państwo polskie „winno, poprzez stosowne środki prawne oraz praktyki administracyjne, zapewnić realizację wymienionego wyżej prawa majątkowego w stosunku do pozostałych osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie, albo przyznać im w zamian równorzędne zadośćuczynienie, zgodnie z zasadami ochrony praw własnościowych wynikającymi z art. 1 Protokołu nr 1”.

Na mocy zawartej w 2005 r. ugody Jerzy Broniowski otrzymał równowartość 20% ustalonej teoretycznie wartości nieruchomości zabużańskiej jego babki (niezależnie od otrzymanej wcześniej przez jego matkę rekompensaty, stanowiącej równowartość ok. 2%

wartości tej nieruchomości) oraz 12 000 euro odszkodowania za szkody materialne i niematerialne „wynikłe z niepewności i frustracji spowodowanych długotrwałym uniemożliwianiem przez polskie władze realizacji przez skarżącego prawa zaliczenia”.

2.6.3. Przy okazji analizy orzecznictwa należy uzupełniająco wspomnieć jeszcze o dwóch orzeczeniach dotyczących innych świadczeń niż rekompensaty za mienie zabużańskie, których przedmiotem była przesłanka domicylu: wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lipca 2012 r., sygn. P 8/11 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 84) oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 Nerkowska.

W wyroku o sygn. P 8/11 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.) w zakresie, w jakim nakazuje sądowi rozpoznającemu wniosek ocenić istnienie aktualnej więzi wnioskodawcy z Państwem Polskim przez spełnienie przesłanki zamieszkiwania wnioskodawcy obecnie w Polsce, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 i art. 52 ust. 2 Konstytucji, pomimo że zarówno Sejm, jak i Prokurator Generalny wnosili o stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji.

Przedmiotem wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-499/06 było natomiast uzależnienie prawa do renty inwalidzkiej z tytułu uszczerbku na zdrowiu, doznanego na skutek sześciolletniej deportacji skarżącej Haliny Nerkowskiej do ZSRR w latach pięćdziesiątych XX wieku, od posiadania w Polsce miejsca zamieszkania w czasie pobierania świadczenia (wymóg ten wynikał z art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87, ze zm., uchylonego 1 stycznia 2010 r.). Uznając ten wymóg za nieproporcjonalny, Trybunał Sprawiedliwości podkreślił m.in., że państwa członkowskie Unii Europejskiej mają dosyć szeroką swobodę regulacji przesłanek zadośćuczynienia dla cywilnych ofiar wojny lub represji, są jednak zobowiązane do przestrzegania prawa wspólnotowego. Tymczasem kwestionowana regulacja powoduje pogorszenie sytuacji tych obywateli Polski, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, co stanowi nieproporcjonalne ograniczenie swobód gwarantowanych każdemu obywatelowi Unii. Po pierwsze, skarżąca ma obywatelstwo polskie i mieszkała w Polsce przez ponad dwadzieścia lat, co wystarcza dla zapewnienia więzi między państwem wypłacającym świadczenie i jego beneficjentem. Po drugie, ewentualne sprawdzenie, czy w dalszym ciągu spełnia ona wymogi przyznania renty inwalidzkiej, może być osiągnięty innymi, mniej dolegliwymi środkami.

Znaczenie powyższych wyroków dla niniejszej sprawy jest ograniczone przez to, że dotyczą one świadczeń o innym charakterze niż rekompensaty za mienie zabużańskie (czysto socjalnych, por. niżej). Badana w nich przesłanka domicylu ma też odmienny charakter (dotyczy zamieszkiwania w momencie ubiegania się o świadczenie, a więc okoliczności, na którą osoba uprawniona ma stosunkowo duży wpływ) i występuje w innym kontekście normatywnym (znacząca różnica występuje tutaj zwłaszcza między świadczeniami dla osób represjonowanych badanymi w sprawie o sygn. P 8/11, które przysługują także osobom nieposiadającym polskiego obywatelstwa). Istotną wspólną myślą obu orzeczeń jest – jak się wydaje – teza o dopuszczalności kształtowania dostępu do świadczeń socjalnych z zastosowaniem przesłanki domicylu tylko wtedy, gdy ma to służyć wykazaniu dostatecznej więzi między osobą uprawnioną i państwem. W obydwu wyrokach wskazano przy tym dosyć wyraźnie, że dla stwierdzenia tej więzi wystarczające jest spełnienie przez uprawnionego przesłanki obywatelstwa.

3. Zamieszkiwanie na byłym terytorium Polski 1 września 1939 r. jako warunek otrzymania rekompensaty za mienie zabużańskie – geneza i stosowanie.

3.1. Ze względu na to, że przedmiotem niniejszej sprawy jest wyłącznie kwestia uzależnienia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie od przesłanki zamieszkiwania na byłym terytorium Polski dokładnie 1 września 1939 r. konieczne jest bardziej szczegółowe zbadanie jej genezy i wykładni w praktyce administracyjnej i sądowej.

3.2. Treść art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej została ukształtowana przez rządowy projekt tej ustawy (druk nr 3793/IV kadencja Sejmu), który proponował powtórzenie w tym przepisie rozwiązań zawartych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaliczaniu z 2003 r. Ostateczna wersja tej regulacji zawierała jedynie zmiany redakcyjne, wprowadzone podczas prac w podkomisji nadzwyczajnej z powodów czysto legislacyjnych (zmianę kolejności przesłanek, polegającą na wymienieniu na pierwszym miejscu przesłanki obywatelstwa, oraz zastąpienie przesłanki opuszczenia terenów zabużańskich w związku z wojną odesłaniem do przyczyn wymienionych w art. 1 ustawy).

Uzasadnienie zakresu podmiotowego ustawy ograniczono do wskazania, że „uprawnienie zabużan miało zawsze charakter świadczenia «pomocowego» (pomocy przesiedleńczej), umożliwiającego obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po ewakuacji z terenów niewchodzących w skład państwa polskiego oraz po pozostawieniu tam posiadanego mienia nieruchomego. Uprawnienie przewidziane było, zgodnie z postanowieniami umów republikańskich, wyłącznie dla tych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy zdecydowali się na przesiedlenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej powojennych granicach” (druk sejmowy nr 3793/IV kadencja Sejmu, s. 1 uzasadnienia projektu ustawy).

Podkreślono, że zaproponowane przepisy „w dużej mierze kontynuują rozwiązania obecnie obowiązujące”, ponieważ warunki, które muszą spełniać osoby uprawnione, zostały ukształtowane z „zachowaniem postanowień” uchwały Sądu Najwyższego (dalej: SN) z 10 kwietnia 1991 r., sygn. akt III CZP 84/90 (Lex nr 3641; druk sejmowy nr 3793/IV kadencja Sejmu, s. 9 uzasadnienia projektu ustawy). Uchwała ta została wydana na tle art. 88 ust. 1 ustawy z 1985 r. („Na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej domów, budynków lub lokali, a także ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość mienia nieruchomego pozostawionego za granicą”) w związku z wątpliwościami, czy prawo zaliczenia powinno przysługiwać także osobom, które „na skutek uchylecia się od ewakuacji lub zmiany miejsca zamieszkania” nie były poddane procedurze ewakuacyjnej na podstawie umów republikańskich lub umowy repatriacyjnej z ZSRR z 1957 r. Sąd Najwyższy udzielił na to pytanie odpowiedzi pozytywnej, wskazując, że „prawo do zaliczenia wartości mienia pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego przysługuje obywatelom polskim, zamieszkałym w dniu 1 września 1939 r. na tych terenach, którzy po tym dniu opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. [nie tylko na podstawie umów repatriacyjnych] i zamieszkują w Polsce”. Sąd Najwyższy podkreślił w tej uchwale m.in., że wykładnia analizowanego w niej art. 88 ust. 1 ustawy z 1985 r. „w żadnym wypadku nie powinna prowadzić do niezrozumiałego różnicowania obywateli, którzy opuszczając tereny wschodnie Rzeczypospolitej nie mieli prawie żadnego wpływu na fakty i zdarzenia, które przyszło im

przeżywać po dniu 1 września 1939 r.”. Równocześnie wskazał, że „prawo do rekompensaty [w tym także jego zakres podmiotowy] uzależnione zostało od treści wiążących Państwo umów międzynarodowych”.

Dodatkowo wskazano, że podczas konstruowania projektu ustawy uwzględnione zostały wspomniane wyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 2/04 i Trybunału w Strasburgu w sprawie Broniowski przeciwko Polsce (por. druk sejmowy nr 3793/IV kadencja Sejmu, s. 6-7 i 25 uzasadnienia projektu ustawy).

W toku prac legislacyjnych przesłanka uzależnienia prawa do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Polski nie była szczegółowo dyskutowana. W szczególności, jak przyznał podczas rozprawy przez przedstawiciel Sejmu, nie poprzedzono ich analizą międzywojennych przepisów dotyczących możliwości posiadania kilku miejsc zamieszkania i nie rozważono, czy i jak różnice między ówczesnym i obecnym stanem prawnym zostaną uwzględnione w planowanych regulacjach. Być może uznano to za zbędne, ponieważ – jak wspomniano – przesłanka domicylu została przeniesiona do zaskarżonej ustawy z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaliczaniu z 2003 r. Dokumentacja prac legislacyjnych nad tym „pierwowzorem” zaskarżonej regulacji także nie dostarcza jednak odpowiedzi na pytanie o jej *ratio legis* – zawiera ona wyłącznie odwołanie do przytoczonej wyżej uchwały SN o sygn. akt III CZP 84/90 (por. druk sejmowy nr 1778/IV kadencja Sejmu, s. 5-6 i 13 uzasadnienia projektu ustawy o zaliczaniu z 2003 r.).

3.3. Przesłanka domicylu wynikająca z art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi judykatury, przede wszystkim Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie. Tylko sporadycznie uznawano, że „przepis ten jest jednoznaczny w swojej treści i nie wymaga żadnej interpretacji” (wyrok WSA w Warszawie z 14 maja 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1698/07) i nie budzi wątpliwości sądu, powodujących konieczność wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki NSA z: 1 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 515/09 – dotyczący skarżącej – i 2 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 257/11). Najważniejsze dla niniejszej sprawy tezy orzecznictwa sądów administracyjnych można streścić następująco:

Art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej zawiera odwołanie do czynności „zamieszkiwania”, która nie stanowi *novum* legislacyjnego, lecz jest bezpośrednio związana z prawnym pojęciem „miejsce zamieszkania” osoby fizycznej (por. wyroki WSA w Warszawie z: 29 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 273/11 oraz 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt 1880/10).

Ustawa rekompensacyjna nie zawiera definicji „miejsca zamieszkania”, wobec czego konieczne jest zastosowanie definicji zawartej w przepisach prawa cywilnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominował przy tym pogląd, że adekwatna jest tutaj współczesna definicja, zawarta w art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Stanowisko to zostało wyrażone *expressis verbis* w wyrokach WSA w Warszawie z: 1 grudnia 2011 r., sygn. akt VIII SA/Wa 762/11; 29 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 273/11; 11 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 478/11; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1880/10; 9 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1695/10; 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 968/10; 19 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1402/08 – orzeczenie dotyczące skarżącej oraz w wyroku NSA z 20 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 1294/09). Podkreślano w nich, że konieczność interpretacji art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej przez pryzmat art. 25 k.c. „nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych” (powołany wyrok WSA w Warszawie z 29 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 273/11). Należy jednak odnotować, że w kilku wyrokach sądów administracyjnych zaprezentowano odmienne stanowisko.

Sporadycznie pojawiał się bowiem pogląd o konieczności stosowania definicji międzywojennych, zawartych w art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. Nr 101, poz. 580, ze zm.; dalej: prawo prywatne międzydzielnicowe, obowiązujące do 1 stycznia 1965 r.) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. (...) o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. Nr 54, poz. 489, ze zm.; dalej: rozporządzenie meldunkowe, obowiązujące do 1 stycznia 1962 r.; por. – nieprawomocne – wyroki WSA w Warszawie z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2032/10 i I SA/Wa 2312/10), a nawet art. 24 ówczesnego Kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934, ze zm.; dalej: k.p.c. z 1932 r. – por. wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1825/09).

Kwestia ta jest o tyle istotna, że definicje miejsca zamieszkania w tych przepisach nie były całkowicie jednolite. Ich elementem wspólnym było ujmowanie miejsca zamieszkania jako miejscowości, w której dana osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu (por. niżej; jedynie rozporządzenie meldunkowe posługiwało się w § 3 ust. 2 formułą: „zamieszkanie w gminie rozumie się fakt zajmowania w obrębie gminy mieszkania wśród okoliczności, wskazujących na ześrodkowanie tam stosunków osobistych i gospodarczych”). Podstawowa różnica polegała natomiast na tym, że przepisy międzywojenne – w przeciwieństwie do obecnego art. 25 k.c. – dopuszczały posiadanie kilku miejsc zamieszkania – jednego głównego („w którym skupia się główny i przeważający zakres jego [obywatela] działalności” – art. 3 prawa prywatnego międzydzielnicowego; w którym „osoba interesowana posiada siedzibę główną, lub w której wykonywa główny swój zawód lub urząd, lub gdzie znajduje się jej majątek albo – o ile chodzi o małoletnich i niewłasnowolnych – gdzie znajduje się ich prawne miejsce zamieszkania” – § 9 rozporządzenia meldunkowego) oraz dowolnej liczby dodatkowych. Rozwiązanie to nawiązywało do § 7 niemieckiego kodeksu cywilnego (Bürgerliches Gesetzbuch) z 1896 r., stosowanego w Polsce międzywojennej jako Kodeks cywilny obowiązujący na Ziemiach Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej (Zbiór Ustaw Ziem Zachodnich, t. X; przepis ten został formalnie uchylony dopiero 1 stycznia 1946 r.). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na potrzeby niniejszej sprawy można przyjąć, że główne miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów międzywojennych (obowiązujących do 1965 r.) odpowiadało miejscu zamieszkania w znaczeniu przyjmowanym obecnie w związku z art. 25 k.c.

W orzeczeniach sądów administracyjnych uznawano, że miejsce zamieszkania w rozumieniu ustawy rekompensacyjnej jest prawną kwalifikacją określonego stosunku osoby do miejsca, na którą składają się dwa elementy: przebywanie w sensie fizycznym w danej miejscowości (*corpus*) oraz wola (zamiar) stałego pobytu (*animus*), które muszą występować łącznie (por. art. 25 k.c.: „miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu” oraz zastosowanie tej definicji w kontekście ustawy rekompensacyjnej w wyrokach WSA w Warszawie z: 1 grudnia 2011 r., sygn. akt VIII SA/Wa 762/11; 29 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 273/11; 11 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 478/11; 4 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1880/10; 9 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1695/10 i 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 968/10). W wypadku ubiegania się o rekompensatę za mienie zabużańskie przesłanki te nie mogą być zastąpione przez utrzymywanie więzi sentymentalnych lub faktycznych z miejscowością na terenie byłego państwa polskiego. W szczególności, nie wystarczy posiadanie formalnego tytułu do położonej tam nieruchomości (prawa własności), pozostawienie na tej terenie rzeczy osobistych, ponoszenie kosztów jej utrzymania, traktowanie jej adresu jako adresu do doręczeń (por. zwłaszcza wyrok WSA w Warszawie z 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 968/10) czy sporadyczne jej

odwiedzanie (np. w czasie wakacji – por. wyroki WSA w Warszawie z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt VIII SA/Wa 762/11 i 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1880/10). Sądy administracyjne przesłanki te najczęściej badały na tle wyjazdu z kresów wschodnich na terytorium obecnej Polski w związku ze zmianą pracy, zwykle stwierdzając, że doszło do przeniesienia centrum życiowego danej osoby i jej rodziny, a w rezultacie – także miejsca zamieszkania (por. wyroki WSA w Warszawie z: 11 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 478/11; 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2032/10; 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2312/10; 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 968/10 i 15 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 819/10). Odmienne stanowisko zajmowały dosyć rzadko – powodem uznania, że miejsce pracy i pobytu całej rodziny nie stało się miejscem zamieszkania były na przykład inwestycje w poszerzenie areału ziemi gospodarstwa na kresach wschodnich, w zamiarze powrotu tam po zakończeniu delegacji do pracy na terenie obecnego państwa polskiego (por. wyrok WSA w Warszawie z 9 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1695/10). Co do zasady, za centrum życiowe osoby, która na swoim utrzymaniu posiada rodzinę, w kontekście ustawy rekompensacyjnej uznawano miejscowość, w której przebywa ta rodzina, niezależnie od miejsca pracy tej osoby (por. wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 478/11).

Sądy administracyjne podkreślały również, że nie należy automatycznie utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania (por. wyroki WSA w Warszawie z: 11 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 478/11 i 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 225/11). Nie można jednak bez konkretnych dowodów twierdzić, że w okresie międzywojennym zasadą było rozdzielenie tych dwóch miejsc, ponieważ obowiązek meldunkowy nie był w praktyce przestrzegany (por. zwłaszcza wyrok WSA w Warszawie z 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 225/11).

Przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych były także ewentualne ograniczenia dowodowe, obowiązujące w toku postępowania o przyznanie rekompensaty. Przykładowo w wyroku z 29 listopada 2011 r. WSA w Warszawie podkreślił, że ustawodawca nie zastrzegł, że fakt zamieszkiwania na byłym terytorium Polski 1 września 1939 r. ma być wykazywany wyłącznie za pomocą dowodów z dokumentów. Zastosowanie ma tu art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), zgodnie z którym „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”.

4. Ocena zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. Zdaniem skarżącej, przesłanka domicylu przewidziana w art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej, narusza prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, ponieważ wprowadza niekonstytucyjne ograniczenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie. Ograniczenie to:

- nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego albo wolności i praw innych osób,
- prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania dwóch grup potencjalnych uprawnionych do rekompensaty (mających kilka miejsc zamieszkania oraz mających tylko jedno miejsce zamieszkania), a dodatkowo także do dyskryminacji zabużan w stosunku do innych osób wyłączonej, które mogą otrzymać odszkodowanie za utraconą własność niezależnie od miejsca zamieszkania;

– ma charakter arbitralny i nieprzewidywalny, ponieważ po upływie 60 lat od zakończenia wojny ogranicza prawo do rekompensaty wprowadzając warunek zamieszkania na terytorium państwa polskiego w ściśle określonym dniu w przeszłości (1 września 1939 r.), podczas gdy obywatele opuszczający tereny dawnego państwa polskiego nie byli świadomi, że może to determinować ich uprawnienia majątkowe, a często nie mieli także żadnego wpływu na swoje losy w czasie II wojny światowej i po jej zakończeniu.

4.2. Wzorcem kontroli dla art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie od przesłanki domicylu, jest art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rekonstrukcja treści tego wzorca na potrzeby niniejszej sprawy powinna uwzględniać ustalenia Trybunału zawarte w poprzednich sprawach dotyczących rekompensat za mienie zabużańskie, a w szczególności w sprawie o sygn. K 2/04. Najważniejsze są ich następujące tezy:

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Przepis ten zawiera konstytucyjną „wytyczną” dla ustawodawcy, obowiązującą podczas regulowania zasad ochrony wskazanych w nim praw: nakazuje bowiem, aby była ona „równa dla wszystkich”. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach dotyczących rekompensat za mienie zabużańskie, wyrażona w tym przepisie zasada „nie rzutuje natomiast bezpośrednio na samą treść chronionych praw, której określenie należy każdorazowo do kompetencji ustawodawcy” (wyrok o sygn. K 2/04).

Obowiązki ustawodawcy, wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym, powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a w wymiarze negatywnym – jest on zobligowany powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, którego tezy w kontekście roszczeń zabużan Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w wyroku o sygn. K 2/04).

Ochrona praw majątkowych nie oznacza zupełnej niemożliwości ingerencji państwa w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, powołany w wyroku o sygn. K 2/04). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, powołany w wyroku o sygn. K 2/04). Są one określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który taksatywnie wymienia przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Należą do nich:

- ustawowa forma ograniczeń,
- istnienie konieczności ograniczeń, przy braku innych środków skutecznie służących temu celowi,
- funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób),
- zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz istota poszczególnych praw i wolności” (wyrok z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124, powołany w sprawie K 2/04).



4.3. Ocena, czy art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej we wskazanym zakresie jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji musi być przeprowadzona w trzech etapach. Po pierwsze, należy określić, czy prawo do rekompensaty podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji i ustalić jego charakter. Po drugie, trzeba zbadać, czy zakwestionowana przez skarżącą przesłanka domicylu stanowi ograniczenie prawa wskazanego w tym przepisie. Po trzecie, należy ocenić dopuszczalność tego ewentualnego ograniczenia w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.3.1. Pierwsza z powyższych kwestii została w istocie przesądzona w powołanych wyżej wyrokach o sygn. K 33/02 i K 2/04, dotyczących wcześniejszych form rozliczeń za mienie zabużańskie, w których prawo zaliczenia zostało uznane za publicznoprawne prawo majątkowe o charakterze przede wszystkim socjalnym (a nie czysto odszkodowawczym), podlegające ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konstatacja ta znajduje odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie, pomimo że na podstawie zaskarżonej ustawy osoby uprawnione mogą otrzymać rekompensatę nie tylko w formie prawa zaliczenia, ale także (alternatywnie) w formie pieniężnej ze środków Funduszu Rekompensacyjnego.

Równocześnie wyraźnie trzeba podkreślić, że rekompensata za utracone mienie zabużańskie wypłacana na podstawie zaskarżonej ustawy nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie 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 (por. powołany wyrok o sygn. K 2/04).

Powyższa konstatacja nie oznacza jednak, że w konstrukcji rekompensat za mienie zabużańskie w ogóle nie występuje element odszkodowawczy o innym charakterze niż w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podtrzymuje pogląd, wyrażony w wyroku o sygn. K 2/04, że świadczenie przyznawane na podstawie ustawy rekompensacyjnej ma charakter mieszany: zdecydowanie dominuje w nim element socjalny (udzielenie „pomocy na zagospodarowanie” osobom, które przesiedlały się do państwa w obecnych granicach), a mniejsze znaczenie ma element odszkodowawczy, przy czym funkcje te należy oceniać uwzględniając wpływ czasu, jaki upłynął od pozbawienia zabużan własności (por. powołane już fragmenty tego orzeczenia).

Ze względu na to, że pierwszy z nich został wyczerpująco omówiony w wyroku o sygn. K 2/04, w tym miejscu warto wymienić kilka argumentów na rzecz drugiego (zwłaszcza, że teza o utrwalonym, wyłącznie socjalnym charakterze rekompensat była jednym z założeń przyświecających ustawodawcy podczas uchwalania kwestionowanej ustawy – por. cytowany już druk sejmowy nr 3793/IV kadencja Sejmu, s. 1 uzasadnienia projektu ustawy).

Pierwszego argumentu w dyskusji na temat charakteru analizowanych świadczeń dostarcza też wykładnia językowa ich nazwy – nie są to „zasiłki” dla osób pozbawionych nieruchomości zabużańskich, lecz „rekompensaty” za mienie pozostawione za wschodnią granicą Polski. „Rekompensata” w języku potocznym oznacza wyrównanie (naprawienie, złagodzenie) poniesionych strat, niedoborów lub negatywnych zjawisk (por. definicja w internetowym *Słowniku Języka Polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2573789>). W kategoriach prawnych, w zależności od tego, co ma rekompensować, nawiązuje więc do

cywilnoprawnych konstrukcji odszkodowania (za straty materialne – por. zwłaszcza art. 415-417<sup>1</sup> k.c.) lub zadośćuczynienia (za straty niematerialne, krzywdę – por. art. 445 k.c.).

Analiza zasad rozliczeń z zabużanami obowiązujących w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat prowadzi do wniosku, że są one pozbawione istotnej cechy charakterystycznej dla klasycznych świadczeń socjalnych. Charakterystyczna jest dla nich pewna selektywność, polegająca na przyznawaniu ich w pierwszej kolejności osobom najbardziej potrzebującym, a tym w szczególności osobom osiągającym niskie dochody (por. np. art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 175, poz. 1362, ze zm., rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej, Dz. U. Nr 211, poz. 1762, ze zm.). Zaskarżona ustawa (a także jej poprzedniczki) oparta jest na zupełnie odmiennej logice: nie przyznaje żadnej „pomocy na zagospodarowanie” repatriowanym, którzy nie posiadali nieruchomości na kresach wschodnich, a mieszkali tam całe życie w wynajmowanych lub użyczanych mieszkaniach i prawdopodobnie byli zawsze w gorszej sytuacji materialnej niż osoby uprawnione do rekompensat (można bowiem zakładać, że jeżeli ktoś był właścicielem nieruchomości, dysponował także stosunkowo większym majątkiem ruchomym). Rekompensaty (a wcześniej prawo zaliczenia) zawsze były przyznawane wszystkim zabużanom na jednakowych zasadach, niezależnie od tego, jaką część ich ogólnego majątku stanowiło mienie zabużańskie. Abstrahowanie od ogólnej sytuacji finansowej osób pozbawionych własności na skutek II wojny światowej jest także widoczne na tle aktualnie obowiązującej ustawy rekompensacyjnej: każdy, kto spełnia wskazane w niej wymogi, otrzymuje rekompensatę w wysokości 20% utraconego mienia, nawet wtedy, kiedy większość majątku jego rodziny znajdowała się na obecnym terytorium Polski i nie doznała uszczerbku na skutek wojny.

Istotnym argumentem na rzecz odszkodowawczego charakteru rekompensat zabużańskich jest nieprzypadkowe obliczanie ich wysokości w nawiązaniu do wartości utraconego mienia. Typowe socjalne „świadczenie na zagospodarowanie” (przyznawane np. wychowankom domów dziecka) są natomiast oparte na założeniu o przybliżonej równości potrzeb wszystkich uprawnionych, a w rezultacie mają najczęściej charakter ryczałtu (por. § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, Dz. U. poz. 954).

Również dopuszczenie przez zaskarżoną ustawę możliwości otrzymania rekompensaty w gotówce należy ocenić raczej jako wyraz wzmocnienia roli odszkodowawczej tych świadczeń, a nie ich roli socjalnej. Umożliwia to bowiem swobodniejsze dysponowanie otrzymanymi kwotami przez osoby uprawnione i wydatkowanie ich także na cele inne niż „zagospodarowanie”. Skorzystanie z prawa zaliczenia „wymuszało” natomiast przeznaczenie rekompensat – przynajmniej tymczasowe – na dobra pierwszej potrzeby, a mianowicie na uzyskanie prawa do nieruchomości (własności lub użytkowania wieczystego).

Zdecydowanie za odszkodowawczym charakterem analizowanych świadczeń przemawia także to, że roszczenie o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie jest wprawdzie niezbywalne (tzn. nie można go przenieść na osoby trzecie na mocy umów cywilnoprawnych – por. art. 4 ustawy rekompensacyjnej oraz wyroki WSA w Warszawie z 6 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1683/11 i 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt SA/Wa 68/09 oraz NSA z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt OSK 606/11), lecz podlega dziedziczeniu. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej, w przypadku śmierci właściciela nieruchomości zabużańskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2 tej ustawy (tj. posiadają obywatelstwo

polskie), przy czym wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty powinno nastąpić w szczególnej formie (przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej). Tymczasem prawo do typowych świadczeń socjalnych (z pomocy społecznej) jest zaś prawem niezbywalnym i niepodlegającym dziedziczeniu.

Argument o wyłączenie socjalnej roli rekompensat jako „pomocy na zagospodarowanie” w sposób naturalny stracił także w końcu trochę na znaczeniu z powodu czasu, który upłynął od utraty miejsca zamieszkania przez osoby uprawnione (nawet w wypadku osób repatriowanych dopiero w latach 50-tych, jest to już ponad pół wieku). Z punktu widzenia osób, które obecnie ubiegają się o ich przyznanie, są one raczej odszkodowaniem za trudne warunki finansowe ich rodzin w przeszłości – nie nawiązują bowiem w żaden sposób do aktualnego poziomu dochodów czy sytuacji życiowej osób uprawnionych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z powyższych powodów należy przyjąć, że rekompensaty za mienie zabużańskie zawierają – obok elementu socjalnego – także element odszkodowania za utracone nieruchomości (choć nie w znaczeniu art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną nie tylko przez zmiany granic po II wojnie światowej, ale także przez okoliczności zawinione bezpośrednio przez państwo polskie – wieloletnią zwłokę z właściwym uregulowaniem tej kwestii przez państwo (ten ostatni aspekt został szczególnie podkreślony w powołanym już wyroku Trybunału w Strasburgu w sprawie Broniowski przeciwko Polsce).

4.3.2. Rozstrzygnięcie znaczenia kwestionowanego rozwiązania dla mechanizmu rekompensat za mienie zabużańskie też wydaje się proste. Nie ulega wątpliwości, że przesłanka zamieszkiwania przez właścicieli nieruchomości zabużańskich na byłym terytorium państwa polskiego 1 września 1939 r. stanowi wyznacznik zakresu podmiotowego prawa do rekompensaty, przysługującego na podstawie zaskarżonej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza (inaczej niż przyjmuje Marszałek Sejmu w przedstawionym w niniejszej sprawie stanowisku), że kryterium to nie występowało wprost w umowach republikańskich, w których mowa była ogólnie o repatriacji osób „mieszkających” na kresach wschodnich, lecz bez podania daty. W realiach powojennych było to tożsame z osobami „przebywającymi” na tych terytoriach, odpowiadało więc raczej dzisiejszym kategoriom posiadania „miejsca pobytu” na byłym terytorium państwa polskiego (niż „miejsca zamieszkania”). Nawet zresztą gdyby przyjąć odmienną interpretację umów republikańskich (tj. uznać, że przewidywały one przesłankę domicylu), nie miałyby to przesądzającego znaczenia – zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy rekompensacyjnej prawo do świadczenia na podstawie tej ustawy mają nie tylko osoby repatriowane na podstawie umów międzynarodowych, ale także osoby, „które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Funkcjonowało ono natomiast w łagodniejszej formie (wymogu zamieszkiwania na kresach wschodnich „przed” 1 września 1939 r., a nie dokładnie w tym dniu) w pierwszych aktach prawnych państwa polskiego dotyczących rekompensat za mienie zabużańskie (dekrecie z 1946 r. i z 1952 r.), a następnie na ponad pięćdziesiąt lat zanikło i zostało przywrócone w formie zaostrzonej (odnoszącej się wyłącznie do 1 września 1939 r.) w ustawie o zaliczaniu z 2003 r., a w końcu – w bardzo zbliżonej postaci – zostało recypowane do art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że przesłanka domicylu stanowi ograniczenie prawa byłych właścicieli nieruchomości zabużańskich do rekompensaty za utracone mienie – zarówno w ujęciu samej ustawy rekompensacyjnej, jak i na tle regulacji obowiązujących w latach 1955-2003. Jest oczywiste, że gdyby ustawa jej nie

przewidywała, rekompensaty byłyby wypłacane częścię. Jak wynika z danych przedstawionych na potrzeby niniejszej sprawy danych przez Ministra Skarbu Państwa, niespełnienie warunku zamieszkiwania na byłym terytorium Polski 1 września 1939 r. było podstawą około dwustu decyzji odmownych utrzymanych w toku instancji przez ten organ oraz bliżej nieokreślonej liczby decyzji wojewodów, które nie zostały zaskarżone.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy stwierdzić, że kwestionowana przez skarżącą przesłanka domicylu prowadzi do podziału byłych właścicieli nieruchomości zabużańskich, spełniających pozostałe warunki przyznania rekompensaty ustalone przez zaskarżoną ustawę, na dwie grupy, w zależności od ich miejsca zamieszkania. Nakazuje ona jednakowe potraktowanie osób, które miały 1 września 1939 r. miejsce zamieszkania na byłym terytorium państwa polskiego (potwierdzenie ich prawa do rekompensaty), oraz odmienne (lecz też jednolite) potraktowanie osób, które nie miały w tym dniu miejsca zamieszkania na kresach wschodnich (odmowę potwierdzenia ich prawa do rekompensaty). Do tej ostatniej grupy zaliczane są m.in. następujące kategorie podmiotów:

- osoby, które miały miejsce zamieszkania wyłącznie na terytorium obecnego państwa polskiego lub wyłącznie poza jego granicami (obecnymi i przedwojennymi);
- osoby, które miały kilka miejsc zamieszkania w rozumieniu przepisów międzywojennych (por. wyżej), lecz ich „główne” miejsce zamieszkania (i jedyne uwzględniane przez ustawę rekompensacyjną) znajdowało się na terytorium obecnego państwa polskiego lub poza jego granicami (obecnymi i przedwojennymi).

Skarżąca jest przedstawicielką drugiej z tych grup: jej ojciec przeprowadził się bowiem z powodów rodzinnych przed 5 stycznia 1938 r. ze Lwowa pod Rzeszów, przy czym – według autorki skargi konstytucyjnej – miało to mieć w założeniu charakter tymczasowy.

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska skarżącej, że na tle art. 64 ust. 2 Konstytucji zakwestionowane przez nią przepisy prowadzą także do nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony własności zabużan w stosunku do innych osób wywłaszczonych. Choć obydwie grupy osób łączy utrata własności nieruchomości, zupełnie inny jest tego powód i tryb, a więc także zakres swobody ustawodawcy, jeżeli chodzi o ustalanie zasad rekompensaty. Państwo polskie nie miało wpływu na zmianę granic po II wojnie światowej, a nieruchomości pozostawione przez mieszkańców kresów wschodnich nie przeszły na jego rzecz. Z tego powodu zakres jego zobowiązań wobec obywateli polskich, którzy zostali w ten sposób poszkodowani, jest znacznie mniejszy niż wobec osób, które zostały wywłaszczone na mocy aktów prawnych wydanych przez państwo polskie po II wojnie światowej (por. także wyrok o sygn. K 2/04). Porównywanie tych grup osób w kontekście oceny zasadności przesłanki domicylu nie jest więc uprawnione, gdyż nie są one do siebie dostatecznie podobne.

Dodatkowo można zauważyć, że tak sformułowane zarzuty nie mogłyby być uznane za dopuszczalne także z powodów formalnych – zmierzają one bowiem do uzyskania oceny „poziomej” przepisów regulujących uprawnienia osób pozbawionych własności nieruchomości z powodu zmiany granic oraz wywłaszczonych przez państwo polskie, których uprawnienia regulują inne ustawy. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny już w okresie przed przyjęciem Konstytucji z 1997 r. wielokrotnie podkreślał, że jego rolą jest orzekanie wyłącznie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, a nie rozstrzyganie konfliktów poziomych pomiędzy normami o tej samej randze (tak m.in. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., sygn. K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 i 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183).

4.3.3. Istotą problemu konstytucyjnego występującego w niniejszej sprawie jest natomiast ocena proporcjonalności zakwestionowanego rozwiązania, zawartego w art. 2

pkt 1 ustawy rekompensacyjnej. Proporcjonalność jest przez Trybunał Konstytucyjny rozumiana jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji (por. wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; takie ujęcie zasady proporcjonalności zostało następnie powtórzone w kolejnych wyrokach TK).

Punktem wyjścia powinna być przy tym konstatacja zawarta w powołanych już orzeczeniach o sygn. K 33/02 i K 4/02, że prawo do rekompensaty nie jest „równorzędne” w stosunku do prawa własności. Poziom jego ochrony nie musi więc odpowiadać najwyższemu możliwemu standardowi (zarezerwowanemu dla własności – por. np. wspomniany art. 21 ust. 2 Konstytucji), a może być niższy.

4.3.3.1. Analizę art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zakwestionowanym zakresie z punktu widzenia zasady przydatności należy rozpocząć od wskazania, że przesłanka domicylu (jak każda przesłanka ograniczająca zakres podmiotowy prawa do rekompensaty) służy dopasowaniu zakresu i poziomu realizacji roszczeń zabużan do możliwości budżetowych państwa, co – w świetle wskazanej wyżej genezy tych zobowiązań – jest konstytucyjnie dopuszczalne. Na poziomie ogólnym spełnia ona więc wymóg racjonalności instrumentalnej – jest oczywiste, że jej skutkiem (tak jak chciał ustawodawca) jest zawężenie (a nie rozszerzenie czy pozostawienie bez zmian) kręgu osób uprawnionych do rekompensat, co zapobiega nadmiernemu przeciążeniu państwa z tego tytułu i równocześnie umożliwia sprawną wypłatę rekompensat dla pozostałych zabużan. Taki cel działania ustawodawcy bezpośrednio nawiązuje do przesłanki porządku i bezpieczeństwa w demokratycznym państwie, zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc może stanowić usprawiedliwienie dla ograniczenia praw zabużan (por. wyrok o sygn. K 2/04).

Równocześnie 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.

Można przypuszczać, że wymóg zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium państwa polskiego miał operacjonalizować założenie ustawodawcy, że rekompensaty mają uzyskać wyłącznie osoby, które w wyniku zmiany granic przesiedliły się na obecne terytorium Polski (a nie wszyscy byli właściciele nieruchomości zabużańskich, w tym na przykład osoby, które z kresów wschodnich wyjechały do innych państw i tam mieszkają). Abstrahując już od tego, czy takie „narzędzie” umożliwiłoby osiągnięcie tego celu i mogłoby stanowić wystarczające usprawiedliwienie dla wszystkich wad zakwestionowanego rozwiązania, należy zwrócić uwagę, że w świetle obecnej ustawy wskazane założenie nie jest aktualne.

Po pierwsze, prawo do rekompensaty mają nie tylko osoby repatriowane (mieszkające przed II wojną światową na kresach wschodnich, a następnie przesiedlone na podstawie umów międzypaństwowych skutek zmiany granic na obecne terytorium Polski –

nie tylko tych zawartych bezpośrednio po II wojnie światowej – por. art. 1 ust. 1 ustawy rekompensacyjnej, ale także późniejszych – por. art. 1 ust. 1a, dodany z dniem 11 listopada 2006 r.), ale także osoby „wypędzone” z tych obszarów (art. 1 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej) oraz osoby, które na skutek „innych okoliczności” niż umowy repatriacyjne lub wypędzenie, „były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 1 ust. 3 ustawy rekompensacyjnej). Cechą wspólną wszystkich tych kategorii osób jest to, że zostały one zmuszone okolicznościami faktycznymi i prawnymi do pozostawienia swojej nieruchomości.

Po drugie, jeżeli ustawodawca chciałby być konsekwentny, to powinien uwzględnić fakt, że repatriacja („powrót do ojczyzny”) oznacza nie tylko opuszczenie dotychczasowego miejsca zamieszkania odebranego państwu polskiemu, ale także osiedlenie się w nowym miejscu. Jeżeli już wprowadzane mają być cezury czasowe, to powinno to następować symetrycznie w obu wymiarach. Innymi słowy, ustawodawca powinien określić nie tylko datę (lub okres), w której osoba ubiegająca się o rekompensatę mieszkała na terytorium zabużańskim, ale także przedział czasowy, w którym musiała ona mieć miejsce zamieszkania na obecnym terytorium Polski. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że taką inicjatywę podjęto w art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu z 2003 r., próbując uzależnić prawo do rekompensaty od zamieszkiwania na stałe na obecnym terytorium Polski co najmniej do dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. od 30 stycznia 2004 r.). W powołanym już wyroku o sygn. K 2/04 została ona stanowczo skrytykowana jako niezgodna z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny miał przy tym świadomość, że w cytowanej już uchwale o sygn. akt III CZP 84/90 Sąd Najwyższy wyraźnie podkreślił, iż ograniczenie prawa do rekompensaty do osób zamieszkałych w Polsce jest uzasadnione jako „podyktowane (...) troską Państwa o warunki bytowe jego obywateli zamieszkujących w kraju, w celu umożliwienia im odzyskania standardu życiowego zbliżonego do uprzednio posiadanego”.

4.3.3.2. Jeszcze większe wątpliwości budzi ocena art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej z punktu widzenia drugiej zasady składowej wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zasady konieczności.

Analiza regulacji dotyczących praw zabużan wskazuje bowiem, że wymóg zamieszkiwania przez osoby ubiegające się o rekompensatę dokładnie 1 września 1939 r. na terytorium państwa polskiego przed 2003 r. (a więc także w ciągu kilkunastu lat po transformacji ustrojowej) nie był uważany przez ustawodawcę za niezbędne kryterium przyznawania rekompensaty. W szczególności, nie było tak w okresie tuż po II wojnie światowej, gdy od zabużan ubiegających się o rekompensatę oczekiwano zamieszkiwania na kresach wschodnich w bliżej nieokreślonym czasie przed 1 września 1939 r. (a niekoniecznie dokładnie w tym dniu), co było wymogiem znacznie bardziej liberalnym niż domicyl w ujęciu zaskarżonej ustawy. Niespełnienie przesłanki domicylu nie było także wskazane w przygotowanej przez Ministerstwo Infrastruktury analizie wniosków zrealizowanych i decyzji odmawiających potwierdzenie uprawnienia do rekompensaty według stanu na grudzień 2004 r., załączonej do uzasadnienia projektu ustawy rekompensacyjnej (druk nr 3793/IV kadencja Sejmu, s. 25-27, załącznik nr 3; być może takie przypadki zostały zaliczone do kategorii „inne” przyczyny odmowy).

Nie można także zasadnie twierdzić, że kontrolowany warunek został wprowadzony w związku z możliwością otrzymania przez zabużan na mocy zaskarżonej ustawy rekompensaty w formie pieniężnej – pojawienie się tych rozwiązań nie było bowiem skorelowane w czasie (wymóg domicylu wystąpił bowiem już w ustawie o zaliczaniu z 2003 r. i zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2004 r., a Fundusz Rekompensacyjny został powołany dopiero ustawą rekompensacyjną z 2005 r., która weszła w życie 7 października 2005 r.). Tego typu argument nie byłby zresztą

przekonujący, gdyż skutek odszkodowań w formie prawa zaliczenia i w formie pieniężnej dla budżetu państwa jest *per saldo* identyczny (w obu wypadkach obowiązuje ta sama zasada rekompensaty w wysokości 20% wartości utraconego majątku – por. art. 13 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej).

Argumentów podważających spełnienie przez zakwestionowane rozwiązanie zasady konieczności dostarcza także przebieg prac legislacyjnych nad zakwestionowaną ustawą. Z dostępnej dokumentacji wynika, że wymóg domicylu był wprowadzony m.in. na skutek błędnego ustalenia charakteru prawa do rekompensaty (wyłącznie socjalnego – por. wyżej) oraz wyrwanego kontekstu sformułowania zawartego w omówionej już uchwale SN o sygn. akt III CZP 84/90, której przedmiotem nie była zresztą przesłanka domicylu (*nota bene* orzeczenie to podkreślało konieczność racjonalnego i sprawiedliwego traktowania zabużan). W dokumentacji procesu legislacyjnego brak jest natomiast jakichkolwiek wyliczeń co do skutków finansowych różnych wariantów ukształtowania zasad dostępu do rekompensat (ocena skutków regulacji została dokonana ogólnikowo na niecałych trzech stronach – por. druk nr 3793/IV kadencja Sejmu, s. 25-27), a więc tym bardziej uzasadnienia, że wybrano rozwiązania nieprzypadkowe i możliwie najbardziej sprawiedliwe.

4.3.3.3. Zakwestionowane rozwiązanie budzi w końcu również poważne zastrzeżenia w kontekście zasady proporcjonalności *sensu stricto*, nakazującej dokonanie „rachunku aksjologicznego” jego wad i zalet.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w analizowanym zakresie jest bardzo restrykcyjny. Wymaga on od zabużan zamieszkiwania na byłym terytorium państwa polskiego w ściśle określonym, bardzo krótkim czasie w odległej przeszłości (tylko jeden dzień – 1 września 1939 r.). Kryterium to jest „ostre” – nie mają znaczenia ani okoliczności zmiany miejsca zamieszkania, ani horyzont czasowy takiej decyzji. W rezultacie jest ono łatwe do zastosowania, ale także bezwzględne: nakazuje odmówić potwierdzenia prawa do rekompensaty osobom, które przeniosły się na obecne terytorium Polski kilka dni przed wybuchem wojny – nawet wtedy, kiedy zmiana miejsca zamieszkania miała być tymczasowa i nie wiązała się z zamiarem trwałego wyjazdu z kresów wschodnich, a równocześnie wprowadza nieuzasadnioną preferencję dla osób, które osiadły na wskazanym terytorium na krótko, ale miały szczęście i „załapały się” na wskazaną w przepisie datę graniczną.

Na tym tle należy przypomnieć, że określanie dostępu do rekompensat za mienie zabużańskie za pomocą sztywnych cezur czasowych było krytykowane zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych, jak i Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, w powoływanej już wielokrotnie uchwale SN o sygn. akt CZP 84/90, krytycznie oceniono przyznawanie prawa zaliczenia tylko osobom, które repatriowały się do Polski po 1944 r. na podstawie umów międzynarodowych, a pomijano osoby, które uciekły z terytoriów zajętych przez ZSRR w czasie II wojny światowej. Natomiast w wyroku o sygn. K 4/02 Trybunał Konstytucyjny negatywnie ocenił uzależnienie prawa zaliczenia od zamieszkiwania w Polsce co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy o zaliczaniu z 2003 r. (tj. od 30 stycznia 2004 r.). Jak wspomniano wyżej, kryterium domicylu jako przesłanka świadczeń o charakterze publicznoprawnym było akceptowane w orzecznictwie polskim i unijnym wyłącznie po restrykcyjnym zbadaniu jego proporcjonalności i pod warunkiem, że służyło ono weryfikacji dostatecznej więzi osoby uprawnionej z państwem (tj. w przypadku nieposiadania przez osobę ubiegającą się o świadczenie obywatelstwa polskiego – por. omówione wyżej wyroki w sprawach o sygn. P 8/11 i C-499/06).

Restrykcyjność badanej przesłanki musi być uznana za nadmierną również dlatego, że żadna osoba opuszczająca terytoria zabużańskie na skutek wojny rozpoczętej w 1939 r. nie mogła racjonalnie przewidywać, że rekompensaty za utracone nieruchomości (jeżeli w

ogóle kiedykolwiek zostaną wypłacone) będą uzależnione od miejsca zamieszkania ich właściciela dokładnie 1 września 1939 r. Dotyczy to także osób przesiedlanych na podstawie umów republikańskich i umów repatriacyjnych z ZSRR, które (w przeciwieństwie do osób wcześniej wyjeżdżających z kresów wschodnich) z tych aktów mogły wywodzić bezpośrednio obietnicę uzyskania zadośćuczynienia za pozostawione mienie od państwa polskiego (por. powołane wyroki o sygn. K 33/02 i K 2/04). Jeszcze raz trzeba podkreślić, że postanowienia tych umów nie przewidywały *expressis verbis* takiego warunku w odniesieniu do rozliczeń za pozostawione mienie. Wskazano tam wprawdzie, że repatriacji mają podlegać osoby „zamieszkałe” na byłym terytorium państwa polskiego, lecz słowu temu nadawano znaczenie potoczne, a nie prawne. Przyjmowano, że warunek ten spełniają także osoby, które znalazły się na tych obszarach przypadkowo, na skutek okoliczności od siebie niezależnych (często przymusowo) i nigdy nie miały zamiaru przebywać tam na stałe (kresy wschodnie były więc dla nich tylko miejscem pobytu, a nie miejscem zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c.; świadczy o tym chociażby wymóg, aby w spisach ewakuacji zaznaczać „obecne miejsce faktycznego zamieszkania” – por. art. 13 umowy republikańskiej z Litwą). Okoliczność tę oceniano według stanu z okresu obowiązywania wskazanych umów (od dnia wejścia ich w życie do dnia zakończenia ewakuacji), a nie na 1 września 1939 r. Data ta zresztą w ogóle we wskazanych umowach się nie pojawiała – na przykład posiadanie obywatelstwa polskiego miało być badane na dzień 17 września 1939 r. (por. art. 1 umów republikańskich).

O ile więc na podstawie wskazanych umów zabużanie mogli oczekiwać, że w celu uzyskania rekompensaty za posiadane mienie będą musieli wykazać się obywatelstwem polskim i faktem przymusowego pozostawienia własności na byłym terytorium Polski w związku ze zmianą granic, nie mieli podstaw, aby spodziewać się, że będzie się od nich oczekiwać spełnienia wymogu zamieszkiwana (w znaczeniu art. 25 k.c.) na byłym terytorium Polski dokładnie 1 września 1939 r.

Po pierwsze, w Polsce międzywojennej zakres ochrony własności nieruchomości nie był bowiem w żaden sposób uzależniony od miejsca zamieszkania. Przykładowo, zgodnie z art. 99 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.; dalej: konstytucja marcowa), formalnie obowiązującym do 22 lipca 1952 r., „Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia. Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określają przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”. W szczególności, nie istniał żaden systemowy mechanizm „wywłaszczania” nieruchomości, w których nie zamieszkiwali ich właściciele, ani też nakazywania wszystkim osobom będącym właścicielami nieruchomości, aby to właśnie w nich zamieszkiwali. Korzystanie ze swobody poruszania się i wyboru miejsca pobytu nie było więc ani doktrynalnie, ani praktycznie konkurencyjne



wobec prawa własności. Przeciwnie – art. 101 konstytucji marcowej („Każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlenia się i wychodźstwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności. Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa”) podkreślał jego samoistny charakter.

Po drugie, jak wspomniano, przepisy międzywojenne (obowiązujące do lat sześćdziesiątych XX wieku) dopuszczały posiadanie przez obywateli kilku miejsc zamieszkania (por. powołany już art. 3 prawa prywatnego międzydzielnicowego oraz § 9 rozporządzenia meldunkowego). Sam fakt pozytywnego unormowania tego typu sytuacji mógł więc budzić u mieszkańców kresów wschodnich przekonanie, że są one prawnie akceptowalne i nie łączą się z żadnymi negatywnymi konsekwencjami (a zwłaszcza w sferze praw majątkowych).

Powyzszą analizę prawną potwierdza także praktyka. W realiach międzywojennych pracownicy często dostosowywali miejsce zamieszkania do potrzeb pracodawców: standardem były na przykład delegacje do pracy w związku z otwieraniem filii czy oddziałów macierzystego przedsiębiorstwa, co łączyło się często z przeprowadzką całej rodziny na kilka lat do innej miejscowości (por. wspomniane wyroki WSA w Warszawie, analizujące tego typu stany faktyczne na potrzeby ustawy rekompensacyjnej, z: 11 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 478/11; 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2032/10; 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2312/10; 9 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1695/10; 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 968/10 i 15 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 819/10). Zjawisko to było także generowane przez państwo – w celu zapewnienia odpowiedniej realizacji zadań publicznych w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia, wymiaru sprawiedliwości czy administracji powszechne było relokowanie specjalistów do tych miejscowości, w których występował ich niedobór. Migracje pracowników były też związane z dużymi inwestycjami państwowymi prowadzonymi w okresie międzywojennym, takimi jak budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego czy portu morskiego w Gdyni. W tego typu sytuacjach, w których to państwo polskie zachęcało lub wymuszało zmianę miejsca zamieszkania, uzależnianie prawa do rekompensaty od przesłanki domicylu wydaje się szczególnie rażąco niesprawiedliwe.

Dodatkowo, oceniając art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zaskarżonym zakresie, należy uwzględnić także wymogi racjonalności i doświadczenia życiowego. Nakazują one uznać, że w większości wypadków zmiana miejsca zamieszkania niepołączona ze sprzedażą nieruchomości w dotychczasowym miejscu zamieszkania była wyrazem przekonania, że dana osoba (lub jej rodzina) mają zamiar powrotu na kresy wschodnie – na przykład po upływie terminu kontraktu, zarobieniu określonej sumy pieniędzy lub – tak jak mogło być w wypadku skarżącej – po zamknięciu spraw rodzinnych i wejściu dzieci w wiek szkolny. W przeciwnym bowiem wypadku najczęściej najbardziej racjonalną gospodarczo decyzją byłaby sprzedaż opuszczonej nieruchomości i zainwestowanie uzyskanych w ten sposób środków w zagospodarowanie się w nowym, stałym miejscu zamieszkania. Brak możliwości bezpośredniego nadzoru właściciela nad nieruchomością i reagowania na problemy związane z jej eksploatacją często bowiem prowadzi do utraty przez nią wartości.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wskazane wady zakwestionowanego rozwiązania w istotny sposób wpływają na ocenę jego dopuszczalności w kontekście zakazu nadmiernej ingerencji. Mogą one być rozpatrywane w kategoriach naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji (te wzorce kontroli nie zostały jednak przez skarżącą skutecznie powołane, por. wyżej).

4.4. W świetle powyższych okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## 5. Konkluzja i skutki orzeczenia.

5.1. Trybunał podkreśla, że bardzo szeroka swoboda regulacyjna ustawodawcy w sferze określania zasad i form rekompensat za mienie zabużańskie (por. wyroki o sygn. K 33/02 i K 2/04), nie może pociągać za sobą automatycznej aprobaty dla każdego kryterium dostępu do tych świadczeń, które pozwala na ograniczenie kręgu uprawnionych do rozmiarów możliwych do sfinansowania z budżetu państwa. Jeżeli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie świadczeń, które nie są bezwzględnie wymagane przez Konstytucję, to musi bardzo rozważnie ustalać wszystkie warunki przesądzające o ich inkluzywności albo ekskluzywności. W szczególności nie jest dopuszczalny wybór takich kryteriów dostępu do świadczeń, które mają charakter arbitralny i oderwany od celu danej regulacji, ale za to są łatwe do zastosowania i weryfikacji (por. powołany wyrok o sygn. K 49/07, dotyczący świadczeń z tytułu deportacji do pracy przymusowej oraz powołane w nim orzeczenia).

Z powodów wskazanych wyżej, art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej w zaskarżonym zakresie nie może zostać uznany za dopuszczalne odstępstwo od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, a więc przepis zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności nie wystarczy dla jego akceptacji argument, że środki publiczne na pomoc osobom poszkodowanym na skutek II wojny światowej są i zawsze będą ograniczone. Nawet niewielkie kwoty mogą bowiem i powinny być dzielone na podstawie kryteriów sprawiedliwych i powiązanych z celem ustawy rekompensacyjnej. Tymczasem zaskarżona regulacja wypacza socjalno-odszkodowawczy charakter tych rekompensat i jest dysfunkcyjna wobec celów zaskarżonej ustawy. Zasługuje ona na szczególną krytykę także dlatego, że oddziałuje na określoną, stale malejącą grupę osób, które z uwagi na wiek i stan zdrowia mogą napotykać na liczne trudności w dochodzeniu swoich praw (świadczy o tym choćby negatywna ocena kolejnych ustaw regulujących prawa zabużan przez Trybunał Konstytucyjny i Trybunał w Strasburgu).

Równocześnie należy wyraźnie zastrzec, że Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje możliwości takiego ukształtowania zakresu do rekompensat za mienie zabużańskie, aby przysługiwały one w pierwszej kolejności albo w najszerszym wymiarze osobom najbardziej poszkodowanym. Ustawodawca może rozważyć zasadność szczególnego potraktowania tych repatriantów, którzy całe swoje życie przed wybuchem II wojny światowej związali z kresami wschodnimi (a nie tylko mniej lub bardziej przypadkowo mieli na tym obszarze miejsce zamieszkania 1 września 1939 r.), a więc dla których przesiedlenie w obecne granice Polski było najbardziej dotkliwe. Może również uwzględnić specyfikę sytuacji tych osób, dla których utracone mieszkania czy domy były jedynymi posiadanymi nieruchomościami, zwłaszcza jeżeli służyły one do zaspokajania osobistych potrzeb mieszkaniowych zabużan.

5.2. Aby dać ustawodawcy możliwość korekty w zasadach przyznawania świadczeń na podstawie zaskarżonej ustawy, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, zdecydował o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przez zaskarżoną regulację o osiemnaście miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego orzeczenia w Dzienniku Ustaw. Decyzja ta była podyktowana zarówno informacjami na temat

możliwych skutków finansowych niniejszego orzeczenia dla sytuacji Funduszu Rekompensacyjnego (i pośrednio – budżetu państwa), przedstawionych przez Ministra Skarbu Państwa, jak i dużym stopniem skomplikowania analizowanej materii.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Zbigniewa Cieślaka**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2012 r. o sygn. SK 11/12 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, ze zm.; dalej: ustawa rekompensacyjna) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (pkt I sentencji).

1. Centralnym punktem uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. SK 11/12 jest wykazanie niekonstytucyjności wprowadzenia przesłanki tzw. domicylu w świetle wymogów art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowi to bowiem – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nadmierne ograniczenie prawa majątkowego do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, chronionego w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jak wywodzi Trybunał, ta nieproporcjonalność ograniczenia jest konsekwencją naruszenia w zakwestionowanym w niniejszej sprawie przepisie zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Nieprawidłowości wyniku dokonanej oceny konstytucyjności art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej upatruję w niewłaściwym zidentyfikowaniu przez Trybunał charakteru prawnego prawa do rekompensaty, a w rezultacie jego celu i funkcji.

2. W odniesieniu do istoty prawa do rekompensaty, z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej, aprobuję stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117), zgodnie z którym „[k]ompensacja wartości pozostawionego mienia przez państwo polskie nie miała i nadal nie ma natury i cech odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wywłaszczone *de facto* (lub bez podstawy prawnej), ale charakter *sui generis* publiczno-prawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, którzy objęci zostali przemieszczeniem na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach”. Potwierdzone zostało to również w uzasadnieniu projektu ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego (druk sejmowy nr 3793/IV kadencja). Zdaniem projektodawców, uprawnienie zabużan było zawsze świadczeniem „pomocowym” (pomocą przesiedleńczą), o charakterze socjalnym, umożliwiającym obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po ewakuacji z terenów niewchodzących w skład państwa polskiego oraz po pozostawieniu tam posiadanego mienia nieruchomego. Aktualne pozostają również poglądy sformułowane w uchwale Sądu Najwyższego z 20

kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 25/06 (OSNC nr 2/2007, poz. 26), w których świetle prawo do rekompensaty (realizowane wówczas tylko w formie zaliczenia) jest prawem majątkowym o charakterze publicznym, wynikającym ze stosunku administracyjnego.

Administracyjnoprawny charakter prawa do rekompensaty znajduje uzasadnienie w przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji potwierdzenia tego prawa w drodze decyzji właściwego miejscowo wojewody (art. 5 ust. 3 ustawy rekompensacyjnej). Innymi słowy, stosunek prawny, którego podmiotami są państwo i podmiot uprawniony do rekompensaty nawiązuje się z chwilą, kiedy decyzja wojewody wejdzie do obrotu prawnego wskutek jej doręczenia lub ogłoszenia (w tym momencie powstają uprawnienia i obowiązki stron stosunku). Jedną z podstawowych cech stosunku administracyjnoprawnego jest jego nawiązanie wskutek wydania autorytatywnego aktu organu administracji (władzy) publicznej. Do tej chwili wynikające z normy administracyjnoprawnej uprawnienia i obowiązki mają charakter jedynie potencjalny. Taką właśnie cechą odznacza się prawo do rekompensaty, ponieważ aktualizuje się ono dopiero wskutek wydania decyzji administracyjnej, a nie wyłącznie z mocy samego prawa. Słuszności tej konstatacji nie podważa to, że art. 5 ustawy rekompensacyjnej stanowi o „potwierdzeniu prawa” (a nie np. o „przyznaniu prawa”), co mogłoby sugerować uprzednie jego powstanie *ex lege* i jedynie deklaratoryjny charakter decyzji wojewody. Jak jednak twierdzi się w doktrynie prawa administracyjnego, każda decyzja zawiera „pierwiastki deklaratywności i konstytutywności, bo przyznać można jakieś prawa, gdy stwierdzi się istnienie do tego odpowiednich przesłanek prawnych, jak też samo stwierdzenie decyzją już istniejących z mocy samego prawa uprawnień ma cechę konstytutywną z tego powodu, że od wydania takiej decyzji korzysta się legalnie z tych uprawnień i są one potwierdzone autorytatywnie” (J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 81). Bez legitymowania się decyzją potwierdzającą prawo osoby wymienione w art. 2 i art. 3 ustawy rekompensacyjnej nie mogą korzystać z uprawnień przyznanych im przez ustawodawcę.

Powyższe ustalenia dotyczące funkcji decyzji wojewody potwierdza również art. 4 ustawy rekompensacyjnej, zgodnie z którym prawo do rekompensaty potwierdzone na podstawie tej ustawy albo odrębnych przepisów jest niezbywalne. Tym samym, zdaniem ustawodawcy, swoisty „problem” zbycia prawa może powstać dopiero po wydaniu decyzji administracyjnej, a to dlatego, że dopiero od tego momentu zaistnieje przedmiot, który mógłby być przedmiotem obrotu. Dopiero potwierdzenie skutkuje nawiązaniem stosunku prawnego i powstaniem wynikających z niego praw i obowiązków obu stron (zbywalnych lub nie). Inna interpretacja art. 4 ustawy rekompensacyjnej, odwołująca się do wniosku *a contrario* („niepotwierdzone prawo do rekompensaty podlega zbyciu”) wydaje się być pozbawiona sensu.

3. Dotychczasowy wywód wskazuje, że odmiennie od stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku o sygn. SK 11/12, nie dostrzegam w prawie do rekompensaty charakteru odszkodowawczego. Ustawodawca wiąże to prawo z faktem przemieszczenia się celem zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej nowych granicach (por. sygn. K 2/04), a nie tylko (nie przede wszystkim) z pozostawieniem nieruchomości poza tymi granicami. Tym samym jej właściciel został pozbawiony podstawowych warunków egzystencji, a fundamentalny cel państwa to realizacja dobra wspólnego polegająca w szczególności na udzielaniu wsparcia swoim obywatelom. Pozostawienie nieruchomości poza nowymi granicami Polski jest tylko jednym z kryteriów uzyskania zapomogi. Jego podstawową funkcją jest pomoc w ustaleniu, na określonym poziomie, wysokości udzielanej przez państwo polskie pomocy. Przy czym kryterium wartości pozostawionej nieruchomości, jako wyznacznika wysokości

rekompensaty, należy uznać za akceptowalne w granicach swobody legislacyjnej ustawodawcy, jako że stanowi ono jedno z najbardziej obiektywnych kryteriów wskazujących na rozmiar potrzeb egzystencjalnych byłych właścicieli.

Nie można również tracić z pola widzenia tego, że – co do zasady – powstanie obowiązku odszkodowawczego po stronie danego podmiotu łączy się z wystąpieniem związku przyczynowo-skutkowego między działaniem lub zaniechaniem podmiotu a powstaniem szkody. Tymczasem, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 2/04, w odniesieniu do zabużan (inaczej niż w przypadku nacjonalizacji mienia) nie nastąpiło przymusowe przejęcie ich praw majątkowych lub zarządu mieniem przez państwo polskie czy jego instytucje. Państwo polskie, a z instytucjonalnego punktu widzenia – Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, nie stało się beneficjentem przejęcia czy też użytkownikiem mienia (ruchomego oraz nieruchomości) pozostawionego poza wschodnimi granicami państwa polskiego. Innymi słowy nie ma podstaw do przyjęcia tezy, że zmiana granic ze szkodą dla zabużan została spowodowana przez państwo polskie lub że przyczyniło się ono do tej zmiany, a tym samym jest zobowiązane do naprawienia szkody powstałej z tego tytułu. Mienie zabużan pozostało w dyspozycji – odpowiednio – Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (i państw objętych sukcesją po tychże republikach).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjętej w wyroku o sygn. SK 11/12, za odszkodowawczym charakterem świadczenia przemawia także to, że „roszczenie o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie” podlega dziedziczeniu, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że wbrew twierdzeniu Trybunału przepis ten nie stanowi o „dziedziczeniu” w rozumieniu cywilnoprawnym, ale o tym, że w przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do rekompensaty „przysługuje” spadkobiercom. Tym samym już wykładnia językowa przepisów, przez zestawienie art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej i art. 922 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) („Prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą z chwilą jego śmierci na jedną lub kilka osób stosownie do przepisów księgi niniejszej”), nakazuje odróżnienie tych dwóch instytucji prawnych. Dodatkowo swoista sukcesja uprawnień nie stanowi cechy, która nie mogłaby być przypisana uprawnieniom administracyjnoprawnym i to nawet tym z zakresu pomocy socjalnej państwa (por. E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 254-259). Na tle art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej nie może być mowy o dziedziczeniu (dlatego ustawodawca używa sformułowania „przysługuje”) również z tego powodu, że w odniesieniu do prawa do rekompensaty, jako uprawnienia administracyjnoprawnego, do momentu jego potwierdzenia decyzją wojewody nie występuje potencjalny przedmiot dziedziczenia (uprawnienie, które mogłoby podlegać dziedziczeniu powstaje wraz z wejściem tej decyzji do obrotu prawnego).

4. Uwzględniając przyjęte założenia należałoby się odnieść do testu proporcjonalności (przydatności, konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricte*) kwestionowanego w niniejszej sprawie unormowania, a więc odpowiedzi na pytania: 1) czy wprowadzone ograniczenie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków; 2) czy jest niezbędne do ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) czy jest proporcjonalne, tzn. czy jego negatywne konsekwencje dla obywateli pozostają we właściwej proporcji do osiągniętego efektu.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ustawodawca mógł ograniczyć kompensację do kręgu obywateli polskich i to tylko tych, którzy zamieszkiwali na byłym terytorium państwa polskiego w jego przedwojennych granicach w dniu 1 września 1939 r. Art. 1 ustawy rekompensacyjnej wyraźnie stanowi, że 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 tzw. układów republikańskich, zawartych przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z władzami Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Ukraińskiej SRR oraz Litewskiej SRR. Układy te zobowiązały władze państwa polskiego do uregulowania w prawie wewnętrznym rozliczeń z obywatelami polskimi, którzy utracili mienie nieruchome w związku ze zmianą granic na skutek tej wojny (z wyjątkiem ziemi w przypadku Litewskiej SRR), o ile zostali przemieszczeni na terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach, ustalonych w 1945 r. Przyjmując, że ustawa rekompensacyjna stanowi jedynie wykonanie zobowiązań wynikających z tzw. układów republikańskich, całkowicie uprawnione było ograniczenie zakresu podmiotowego uprawnionych do rekompensaty jedynie do tych osób, o których mowa we wspomnianych zobowiązaniach z władzami Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Ukraińskiej SRR oraz Litewskiej SRR, a nie jak przyjęto w wyroku o sygn. SK 11/12 do wszystkich właścicieli nieruchomości pozostawionych na byłym terytorium Polski.

Ograniczenie grupy osób uprawnionych jedynie do faktycznie przesiedlonych, a w związku z tym zamieszkujących na byłym terytorium państwa polskiego w jego przedwojennych granicach, było świadomym i uprawnionym wyborem ustawodawcy. Przypomnieć należy, że ustalenie szerszego niż przewidziano w układach republikańskich zakresu podmiotowego, obejmującego wszystkie osoby, które pozostawiły mienie za wschodnią granicą, zostało negatywnie ocenione na etapie prac legislacyjnych (zob. S. Rudnicki, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego*, druk nr 3793). Nieuprawniony jest zatem fragment uzasadnienia, że argumentów podważających spełnienie przez zakwestionowane rozwiązanie zasady konieczności dostarcza przebieg prac legislacyjnych nad zakwestionowaną ustawą. Trybunał w wyroku o sygn. SK 11/12 przyjął bowiem, że wymóg domicylu został wprowadzony m.in. na skutek błędnego ustalenia charakteru prawa do rekompensaty. Podobnie nie można się zgodzić z poglądem wyrażanym w uzasadnieniu niniejszego wyroku, że „argument o wyłącznie socjalnej roli rekompensat (...) w sposób naturalny stracił także w końcu trochę na znaczeniu z powodu upływu czasu, który upłynął od utraty miejsca zamieszkania przez osoby uprawnione (...). Z punktu widzenia osób, które obecnie ubiegają się o ich przyznanie, są one raczej odszkodowanie za trudne warunki finansowe ich rodzin w przeszłości – nie nawiązują bowiem w żaden sposób do aktualnego poziomu dochodów czy sytuacji życiowej osób uprawnionych”. Stanowi to odejście od prawnomiędzynarodowych podstaw omawianych przepisów oraz w sposób nieuprawniony wypacza cel i funkcję przyjętej regulacji, wkraczając w sferę swobody ustawodawcy.

Wprowadzenie w art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej przesłanki prawa do rekompensaty w postaci zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej służy realizacji celu rekompensaty jako publicznoprawnej pomocy majątkowej dla obywateli polskich, przeznaczonej na urządzenie się w nowym miejscu zamieszkania. Kryterium domicylu ma podkreślać związek osoby uprawnionej z terenem znajdującym się poza obecnymi granicami państwa polskiego i wskazywać na faktyczne przemieszczenie tej osoby w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Przy tym trudno sobie wyobrazić, ze względu na przyjęty cel regulacji, jakim jest wykonanie tzw.

układów republikańskich, sformułowanie innego warunku niż właśnie „zamieszkiwania na byłym terytorium”. Rzeczywiście nie miałyby ono znaczenia, gdyby przyjąć odszkodowawczy charakter prawa do rekompensaty, które wówczas przysługiwałyby z tytułu doznanych krzywd polegających przede wszystkim na utracie majątku nieruchomego (niezależnie od tego, czy się w nim zamieszkiwało). Co więcej, ustawodawca musiał się zdecydować na określenie jakiegoś terminu wyznaczającego moment, na który należy dokonywać oceny spełnienia przesłanki domicylu. Jeżeli rekompensata ma przysługiwać w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., to dzień 1 września tego roku wydaje się najodpowiedniejszym do wykazania faktu przemieszczenia wskutek tamtych wydarzeń.

Przyjmując pomocowy charakter prawa do rekompensaty, wynikający z prawnomiędzynarodowych podstaw badanej regulacji, wprowadzenie przesłanki domicylu nie może być oceniane jako nazbyt restrykcyjne. Nie można się w szczególności zgodzić, że stanowi ona formę ograniczenia dostępu do świadczeń, mającą charakter arbitralny i oderwany od celu danej regulacji. Kryterium to, jako przesłanka przyznawania świadczeń o charakterze publicznoprawnym, odpowiada warunkom wskazanym w orzecznictwie polskim i unijnym, w tym w powołanym w uzasadnieniu SK 11/12 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lipca 2012 r., sygn. P 8/11 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 84), oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 Nerkowska. Ustawodawca ma daleko idącą swobodę kształtowania kryteriów przyznania świadczenia. Bardzo szeroka swoboda regulacyjna, przysługująca ustawodawcy przy określaniu zasad i form rekompensat za mienie zabużańskie (por. wyroki o sygn. K 33/02 i K 2/04) sprawia, że nawet ich nieustanowienie byłoby akceptowalne. Wprowadzenie niniejszej regulacji stanowi formę realizacji dobra wspólnego, polegającą w szczególności na udzielaniu wsparcia swoim obywatelom. Z tych względów prawo do rekompensaty ma całkowicie odmienny charakter prawny niż prawo do rekompensat za znacjonalizowane mienie. Zdecydowanie mniejsza swoboda wiązałaby się z koniecznością wynagrodzenia szkody, za którą państwo polskie ponosiłoby odpowiedzialność. Odrzucając więc błędny pogląd, że rekompensata stanowi odszkodowanie za utracone nieruchomości oraz zadośćuczynienie za krzywdę, stwierdzić należy, że art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej odpowiada wymaganiom wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2012 r. o sygn. SK 11/12.