

RCL DPiO 5604-108/12

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 23 PAŹDZIERNIKA 2012 R., SYGN. AKT SK 11/12**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 30 października 2012 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 1195.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Przepis **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 późn. zm.) 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.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis 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, zwanej dalej, „ustawą o rekompensacie”, w zakresie wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, tj. z dniem 30 kwietnia 2014 r.

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Uchwalenie ustawy o rekompensacie związane było ze zmianami granic Rzeczypospolitej Polskiej po II wojnie światowej. W wyniku tych zmian mieszkańcy kresów wschodnich (tzw. zabużanie) w znacznej większości zobowiązani byli do opuszczenia tych terenów na podstawie tzw. umów republikańskich, na które składały się różnego rodzaju układy i umowy np. układ z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego, Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski, czy układ z dnia 22 września

1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R i ludności litewskiej z terytorium Polski. Umowy republikańskie przewidywały przeprowadzenie formalnie dobrowolnej ewakuacji obywateli polskich, natomiast nie regulowały one w sposób jednolity kwestii rozliczenia majątku, który pozostawili repatrianci. W większości jednak przypadków problem ten został rozwiązany poprzez zastosowanie formy zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych za wschodnią granicą Polski na poczet wartości nieruchomości otrzymanych w Polsce. Natomiast ustawa o rekompensacie, która weszła w życie z dniem 7 października 2005r., jako alternatywę do ww. mechanizmu wprowadziła możliwość uzyskania za nieruchomości pozostawione poza wschodnimi granicami Polski rekompensaty w formie pieniężnej.

W art. 2 ustawy o rekompensacie zostały określone przesłanki niezbędne do nabycia prawa do tego świadczenia. Zgodnie z tym przepisem prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące przesłanki:

- 1) był w dniu 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 ustawy o rekompensacie (tj. na podstawie, tzw. umów republikańskich),
- 2) posiada obywatelstwo polskie.

W tym miejscu podkreślenia również wymaga, że w przedmiotowej skardze nie zakwestionowano wszystkich przesłanek po spełnieniu których można uzyskać prawo do rekompensaty, a jedynie przesłankę, domicylu, która nakazywała w ściśle określonym dniu w przeszłości zamieszkiwać na dawnym terytorium Polski (tj. w dniu 1 września 1939 r.). Wobec powyższego dalsze rozważania Trybunału Konstytucyjnego skoncentrowane zostały właśnie na tej przesłance.

Przesłanka domicylu, o której mowa w pkt 1 art. 2 ustawy o rekompensacie, budziła liczne wątpliwości w orzecznictwie podczas badania czy danej osobie przysługuje prawo do rekompensaty. Przyczyną tego był m.in. fakt, iż sama ustawa o rekompensacie nie definiowała „miejsca zamieszkania”. Wobec powyższego sądy przyjęły definicję „miejsca zamieszkania” zawartą w przepisach prawa cywilnego, co nie rozwiązało wszystkich wątpliwości interpretacyjnych sądów, bowiem nadal nie było jasne, czy przy przyznawaniu prawa do rekompensaty należy stosować współczesną definicję „miejsca zamieszkania”, o której mowa w art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Nr 16, poz. 93, z późn. zm.), czy może definicję międzywojenną, o której mowa m.in. w art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r.

o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. Nr 101, poz. 580, z późn.zm.), czy też w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. Nr 54, poz. 489, z późn. zm.). Rozstrzygnięcie, którą definicję „miejsca zamieszkania” należy stosować, miało istotne znaczenie z uwagi na fakt, iż w ww. aktach prawnych rozumienie tego pojęcia nie było jednolite. Główną cechą różnicującą obecną i międzywojenną definicję było to, że w okresie międzywojennym dopuszczalne było posiadanie kilku miejsc zamieszkania. Ostatecznie jednak większość sądów administracyjnych opowiedziała się za stosowaniem obecnie obowiązującej definicji miejsca zamieszkania, które nie powinno być jednak utożsamiane z miejscem zameldowania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 273/11).

## **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Przed dokonaniem szczegółowej oceny konstytucyjności przesłanki domicylu Trybunał Konstytucyjny, przypomniał, że zasady przyznawania świadczeń za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Polski (tzw. mienie zabużańskie) stanowiły już przedmiot orzecznictwa zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak również sądów administracyjnych, czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, Trybunał Konstytucyjny zakwestionował brak możliwości korzystania z tej formy rekompensaty przy okazji nabywania nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, wchodzących w skład Zasobu Agencji Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04, Trybunał uznał za zgodne z Konstytucyjną 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 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy 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 6, poz. 39 i Nr 273, poz. 2722). Ponadto Trybunał Konstytucyjny zauważył, że tzw. umowy republikańskie, o których mowa w art. 1 ustawy o rekompensacie nie ustanowiły bezpośredniej podstawy do dochodzenia roszczeń przez zabużan, lecz były jedynie źródłem „uzasadnionych oczekiwań” po stronie zainteresowanych, że problem ten w przyszłości zostanie przez państwo polskie uregulowany. W rezultacie Trybunał stwierdzał, że ustawodawca dysponuje dosyć szeroką możliwością wyboru rozwiązań składających się na mechanizm kompensacyjny, który jednak powinien nawiązywać do wymogów, o których mowa w umowach republikańskich. Wprawdzie obydw

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego odnosiły się do stanu prawnego obowiązującego jeszcze przed wejściem w życie ustawy o rekompensacie, jednakże w opinii Trybunału, zasadne było ich przypomnienie z uwagi na fakt, iż odnosiły się one do kwestii przesłanek nabywania prawa do rekompensaty.

Z kolei w wyroku z dnia 22 czerwca 2004 r., w sprawie Broniowski przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, stwierdził, że ustawodawstwo polskie nie posiada prawidłowo ukształtowanego systemu wypłat ekwiwalentu za mienie zabużańskie i tym samym powinno podjąć odpowiednie działania zmierzające do jego realizacji.

Przechodząc do szczegółowej oceny badanej regulacji należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny analizował zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Powyższy przepis nie wyklucza jednak absolutnej nienaruszalności tych praw, gdyż w uzasadnionych przypadkach ingerencja taka może zostać uznana za dopuszczalną, a nawet celową, natomiast granice tej ingerencji zostały wyznaczone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ocena zgodności ze standardami konstytucyjnymi art. 2 pkt 1 ustawy o rekompensacie w zakresie w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na terytorium Polski, powinna zostać poprzedzona analizą, czy prawo do rekompensaty podlega konstytucyjnej ochronie, czy przesłanka domicylu stanowi ograniczenie tego prawa oraz czy zastosowanie tego ograniczenia spełnia przesłankę proporcjonalności.

W powołanym już wyżej wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że świadczenie przyznane na podstawie ustawy rekompensacyjnej jest świadczeniem publicznoprawnym o charakterze mieszanym, tj. socjalno-odszkodowawczym, z przewagą jednak większego socjalnego znaczenia tego świadczenia. Za socjalnym charakterem tego świadczenia przemawia głównie fakt, że celem tej ustawy była pomoc na zagospodarowanie się osobom, które przesiedliły się do państwa polskiego w obecnych jego granicach. Jednakże charakter ten traci coraz bardziej na aktualności z uwagi na upływ czasu oraz fakt, iż aktualnie o świadczenie to ubiegają się następcy prawi osób, których rodziny żyły w trudnej sytuacji finansowej związanej ze zmianą granic. Natomiast przepisy obowiązującej ustawy

o rekompensacie w żaden sposób nie nawiązują do sytuacji życiowej (finansowej) osób aktualnie uprawnionych do rekompensaty. 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 jest to z kolei odszkodowanie, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie bowiem z tym artykułem wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Natomiast pozbawienie obywateli polskich ich własności na kresach wschodnich i ich przesiedlenie w obecne granice państwa polskiego, nie było dokonane z inicjatywy i na rzecz państwa polskiego, lecz było wynikiem odgórnych decyzji geopolitycznych. Zatem prawo to 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.

Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że argumenty powołane w ww. wyroku zachowują również aktualność w niniejszej sprawie. Tym samym potwierdził, że zaprezentowane stanowisko przemawia za tym, że rekompensata za mienie zabużańskie oprócz elementu socjalnego zawiera również element odszkodowawczy za utracone nieruchomości oraz zadośćuczynienie 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 z dnia 22 czerwca 2004 r. Trybunału w Strasburgu w sprawie Broniowski przeciwko Polsce).

Odnosząc się natomiast do samej przesłanki zamieszkiwania konkretnie w dniu 1 września 1939 r. na terytorium Polski, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przesłanka ta nie występowała wprost w umowach republikańskich, gdyż w nich była ogólnie mowa o repatriacji osób mieszkających na kresach wschodnich, bez podania jednak konkretnej daty. Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o rekompensacie 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”. Ponadto podkreślenia wymaga, że przesłanka domicylu na gruncie przepisów obowiązujących w latach 1955 - 2003 miała łagodniejszą formę, gdyż odnosiła się do wymogu zamieszkiwania przed dniem 1 września 1939 r., a nie konkretnie w tym dniu. W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że przesłanka domicylu, o której mowa w ustawie o rekompensacie stanowi ograniczenie prawa byłych właścicieli nieruchomości zabużańskich nie tylko w świetle regulacji wcześniej obowiązujących, ale i na gruncie obecnej ustawy, gdyż 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.

Poddając natomiast zaskarżony przepis kontroli z wzorcem zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał zauważył, że w tym przypadku zasada proporcjonalności musi być rozumiana jako suma trzech zasad, tj. zasady przydatności, konieczności oraz proporcjonalności. Jeżeli chodzi o przydatność badanej regulacji to Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wprowadzenie przesłanki domicylu doprowadziło do zawężenia katalogu podmiotów uprawnionych, co zapobiegło nadmiernemu obciążeniu finansowemu państwa. Z drugiej jednak strony warunek ten pozostaje w sprzeczności z przeważającym socjalnym znaczeniem rekompensaty, gdyż nie jest ona w żaden sposób miarkowana np. w zależności od liczby posiadanych nieruchomości i tym samym stoi w sprzeczności z samym celem rekompensaty. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analizowana przesłanka domicylu budzi jeszcze większe wątpliwości pod kątem konieczności jej wprowadzenia, gdyż dokonując analizy wcześniejszych rozwiązań prawnych w zakresie przyznania prawa do rekompensaty przesłanka ta, w omawianej postaci, nie występowała. Od podmiotów tych wymagano jedynie aby zamieszkiwały na kresach wschodnich w bliżej nieokreślonym czasie przed dniem 1 września 1939 r., a nie koniecznie w tym dniu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego badany przepis budzi również zastrzeżenia w zakresie zasady proporcjonalności sensu stricto. Obowiązek zamieszkiwania przez zabużan w ściśle określonym dniu jest z jednej strony okolicznością łatwą do ustalenia, a z drugiej strony jest to wymóg bardzo restrykcyjny, gdyż nakazuje zamieszkiwać na byłym terytorium Polski w precyzyjnie wskazanym czasie w odległej przeszłości. Ponadto osoba opuszczająca mienie zabużańskie na skutek rozpoczynającej się wojny nie mogła racjonalnie przypuszczać, że w ogóle otrzyma jakiegokolwiek odszkodowanie z tego tytułu, a co dopiero że odszkodowanie to będzie powiązane z miejscem zamieszkania właściciela w jednoznacznie określonym dniu, zwłaszcza że przepisy międzywojenne dopuszczały posiadanie przez obywateli kilku miejsc zamieszkania.

W świetle powyższych argumentów Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 2 pkt 1 ustawy o rekompensacie w zakresie w jakim uzależnia przyznanie prawa do rekompensaty od zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Trybunał Konstytucyjny, z uwagi na skutki finansowe oraz stopień skomplikowania materii, odroczył termin utraty mocy obowiązującej przepisu art. 2 pkt 1 ustawy o rekompensacie, w zakresie określonym w sentencji, na 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (tj. do dnia 30 kwietnia 2014 r. ). Wskutek powyższego do momentu upływu ww. terminu niekonstytucyjna norma wynikająca z art. 2 pkt 1 ustawy o rekompensacie nadal

funkcjonuje w systemie prawa. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca ma utrzymać w mocy niekonstytucyjne przepisy, aż do momentu nadejścia terminu wskazanego przez Trybunał. Przeciwnie, stan niekonstytucyjności powinien zostać usunięty tak szybko, jak jest to tylko możliwe.

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W analizowanej sprawie Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że bardzo szeroka swoboda ustawodawcy w zakresie ukształtowania zasad i form rekompensat za mienie zabużańskie 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 ze względu na stan budżetu państwa. 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. Ponadto Trybunał podkreślił, że środki publiczne na pomoc osobom poszkodowanym na skutek II wojny światowej są i zawsze będą ograniczone, co stanowi argument za tym, aby kwoty były dzielone na podstawie kryteriów sprawiedliwych i powiązanych z celem ustawy o rekompensacie.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, iż Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje możliwości takiego ukształtowania zakresu prawa 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 związani byli z kresami wschodnimi (a nie tylko mniej lub bardziej przypadkowo mieli na tym obszarze miejsce zamieszkania w dniu 1 września 1939 r.), a więc dla których przesiedlenie w obecne granice Polski było najbardziej dotkliwe. W opinii Trybunału 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.

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi na odroczony termin derogacji przepisu art. 2 pkt 1 ustawy o rekompensacie, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia, istnieje pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych.

## **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia prac jest Minister Skarbu Państwa.

## **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Działania legislacyjne podejmowane w celu wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinny skupiać się nie tylko wokół przesłanki domicylu, która została uznana za sprzeczną ze standardami konstytucyjnymi, ale swym zakresem powinny obejmować również analizę całego mechanizmu przyznawania prawa do rekompensaty, w tym kryteria (przesłanki niezbędne do uzyskania świadczenia) i podmioty uprawnione. Podejmując jednak odpowiednie działania legislacyjne ustawodawca powinien pamiętać, aby kryteria te nie miały charakteru arbitralnego i były zgodne z celem samej regulacji, co zostało szczegółowo wskazane w pkt III niniejszej analizy *wskazówki dla prawodawcy*.

## **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej nie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Departament Prawny i Orzecznictwa

Naczelnik Wydziału

*Joanna Knapińska*

Joanna Knapińska

Opracowała:  
Anna Markowska