

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 19 czerwca 2014 r. (\*)

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 18 TFUE – Obywatelstwo Unii – Niedyskryminacja – Rekompensata za utratę nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami zainteresowanego państwa członkowskiego – Przesłanka obywatelstwa – Brak powiązania z prawem Unii – Oczywisty brak właściwości Trybunału

W sprawie C-370/13

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Naczelny Sąd Administracyjny (Polska) postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 lipca 2013 r., w postępowaniu:

**Henryk Teisseyre,**

**Jan Teisseyre**

przeciwko

**Ministrowi Skarbu Państwa,**

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: A. Borg Barthet, prezes izby, E. Levits (sprawozdawca) i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu H. Teisseyre’a i J. Teisseyre’a przez J. Forystka oraz T. Pigiela, adwokatów,

- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
  
- w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Hottiaux, C. Tufvesson oraz H. Krämera, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy w drodze postanowienia z uzasadnieniem zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

wydaje następujące

### **Postanowienie**

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 TFUE.

2 Pytanie prejudycjalne zostało przedstawione w ramach sporu między Henrykiem i Janem Teisseyre'ami a Ministrem Skarbu Państwa w przedmiocie odmowy przyznania Janowi Teisseyre'owi rekompensaty za utratę nieruchomości, którą jego rodzina była zmuszona pozostawić w związku z ustaleniem nowych granic państwa polskiego po zakończeniu drugiej wojny światowej.

### **Prawo polskie**

3 Artykuł 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym (Dz.U. nr 169, poz. 1418, zwanej dalej „ustawą z 2005 r.”) stanowi:

„1. Ustawa określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. dokonanego na podstawie:

1) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium BSRR i ludności [b]iałoruskiej z terytorium Polski,

2) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium USRR i ludności ukraińskiej z terytorium Polski,

3) układu z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej SRR i ludności litewskiej z terytorium Polski,

4) umowy z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR

zwanego dalej »prawem do rekompensaty«.

[...]

2. Przepisy ust. 1 stosuje się także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

4 Artykuł 2 powyższej ustawy brzmi następująco:

„Prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi:

1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim, zamieszkiwał w tym dniu na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz opuścił je z przyczyn, o których mowa w art. 1;

2) posiada obywatelstwo polskie”.

5 Artykuł 3 ust. 2 wspomnianej ustawy stanowi:

„W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2. [...]”.

### **Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i pytanie prejudycjalne**

6 Rekompensata z tytułu utraty nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Polski jest kwestią związaną bezpośrednio ze zmianą granic polskich, która miała miejsce po zakończeniu drugiej wojny światowej. Na podstawie umów zawartych między Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Stanami Zjednoczonymi Ameryki i ZSRR przyznano Rzeczypospolitej Polskiej tereny położone na wschód od linii Odra-Nysa Łużycka, które należały do państwa niemieckiego w dniu 1 września 1939 r. Granica wschodnia Polski została ponadto przesunięta bardziej na zachód i ustalona wzdłuż rzeki Bug. Tereny polskie, które były położone poza tą na nowo ustaloną granicą, stanowiły około jedną piątą terytorium Polski w granicach sprzed wojny (zwane dalej „ziemiami zabużańskimi”). Polacy, którzy zostali „repatriowani” do Polski, musieli pozostawić te ziemie.

7 Opisana zmiana granic, która doprowadziła do masowych ruchów migracyjnych w latach 1944–1952, opierała się na różnych umowach zawartych między rządem polskim i kilkoma dawnymi socjalistycznymi republikami radzieckimi:

– układzie z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego (PKWN) a rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad,

– układzie z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad,

– układzie z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad.

8 Wymienione powyżej układy zostały uzupełnione umową z dnia 6 lipca 1945 r. podpisaną między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i rządem radzieckim 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. Między 1944 r. i 1953 r. do Polski zostało „repatriowanych” około 1 240 000 osób na podstawie tych umów.

9 Powyższe umowy dotyczyły formalnie dobrowolnej ewakuacji osób pochodzenia polskiego i żydowskiego z terytoriów dawnych socjalistycznych republik radzieckich oraz osób pochodzenia litewskiego, białoruskiego, rusińskiego i ukraińskiego mieszkających na terytorium państwa polskiego. Owe umowy nie stanowiły jednak bezpośredniej podstawy prawnej umożliwiającej tym osobom uzyskanie rekompensaty za utratę nieruchomości, które zmuszone były pozostawić w związku z wykonaniem tychże umów. Stworzyły one natomiast zobowiązanie po stronie władz polskich do ustanowienia w prawie wewnętrznym systemu rekompensat dla obywateli polskich (narodowości polskiej lub żydowskiej), jeżeli zdecydowali się osiedlić na terytorium polskim wskutek ich „repatriacji” do Polski.

10 W praktyce zobowiązanie państwa polskiego do naprawienia szkody obywatelom pochodzenia polskiego, którzy zamieszkiwali na ziemiach zabużańskich, wymagało przyjęcia wewnętrznych przepisów ustawowych i administracyjnych.

11 Dla państwa polskiego sytuacja tych obywateli wynikała z przymusowej sytuacji geopolitycznej, która nie przyniosła mu żadnych korzyści. W tym kontekście system rekompensat przyjął początkowo formę nie prawdziwego odszkodowania w rozumieniu prawa cywilnego za nieruchomości wyłączone de facto lub bez podstawy prawnej, lecz pomocy materialnej udzielanej przeniesionym obywatelom polskim mającej na celu ułatwienie ich osiedlenia się na terytorium państwa polskiego, którego granice zostały na nowo ustalone.

12 Kwestia prawna dotycząca uzyskania prawdziwej rekompensaty za utratę wspomnianych nieruchomości została zatem następnie uregulowana 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, która została zastąpiona ustawą z 2005 r. Zgodnie ze wspomnianą ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r. prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego przysługiwało właścicielom tych nieruchomości, jeżeli spełniali łącznie następujące warunki:

- zamieszkiwali w dniu 1 września 1939 r. na terenach utraconych przez Polskę, byli w tym dniu obywatelami polskimi i opuścili te tereny w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.;
- posiadali obywatelstwo polskie w momencie złożenia wniosku o rekompensatę;

– zamieszkiwali w Polsce co najmniej od dnia wejścia w życie tej ustawy.

13 W razie śmierci właściciela nieruchomości, o których mowa, prawo do zaliczenia ich wartości przysługiwało wszystkim jego spadkobiercom, pod warunkiem że posiadali oni obywatelstwo polskie i zamieszkiwali w Polsce w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r., albo jednemu z nich wskazanemu przez pozostałych spadkobierców.

14 Wspomniana przesłanka obywatelstwa, którą musieli spełnić spadkobiercy, została przejęta w art. 3 ust. 2 ustawy z 2005 r. w związku z art. 2 pkt 2 tejże ustawy. Większość obywateli pochodzenia polskiego z za Buga lub uprawnione po nich osoby wystąpiły z wnioskiem o przyznanie im prawa do rekompensaty. Z punktu widzenia spadkobierców, którzy ubiegają się o przyznanie rekompensaty na podstawie tego ustawodawstwa, stanowi ona bardziej odszkodowanie za trudne warunki finansowe, w jakich żyły ich rodziny w przeszłości, i nie wiąże się zatem z obecnymi dochodami lub warunkami życia tych osób uprawnionych.

15 Henryk i Jan Teisseyre'owie są spadkobiercami swojej babci, Julii Teisseyre. Była ona współwłaścicielką nieruchomości wybudowanej w 1908 r., położonej na ziemiach zabużańskich w mieście Lwów (Ukraina). J. Teisseyre została „repatriowana” do Polski w 1945 r.

16 Spadkobiercy J. Teysseire wystąpili z wnioskiem o przyznanie im prawa do rekompensaty na podstawie ustawy z 2005 r. Wszyscy otrzymali odszkodowanie pieniężne stosowne do wysokości ich udziałów spadkowych, z wyjątkiem Jana Teisseyre'a – ten nie posiadał bowiem obywatelstwa polskiego. Jan Teisseyre, urodzony w Finlandii z matki Finki i ojca Polaka, ma obywatelstwo fińskie i nigdy nie zamieszkiwał w Polsce.

17 Henryk i Jan Teisseyre'owi wnieśli do Ministra Skarbu Państwa odwołanie od decyzji odmawiającej przyznania prawa do powyższej rekompensaty. Jako że minister utrzymał w mocy rzeczoną decyzję, Henryk i Jan Teisseyre'owie zakwestionowali odmowę w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, przy czym skarga ta została oddalona. W związku z tym wnieśli oni skargę kasacyjną do sądu odsyłającego.

18 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności przesłanki obywatelstwa przewidzianej w art. 3 ust. 2 ustawy z 2005 r. w związku z art. 2 pkt 2 tejże ustawy z art. 18 TFUE.

19 Sąd odsyłający stoi na stanowisku, że pojęcie obywatelstwa Unii powinno być rozumiane szeroko, jako że posiadanie tego obywatelstwa wiąże się z określonymi prawami w

kontekście międzypaństwowym w obrębie Unii Europejskiej. Tym samym uzależnienie prawa do rekompensaty od spełnienia przesłanki obywatelstwa może zdaniem tego sądu ograniczać swobodę przebywania i przemieszczania się obywateli Unii na terytorium państw członkowskich.

20 Sąd odsyłający uważa, iż z orzecznictwa Trybunału wynika, że obywatele Unii mogą powoływać się na prawo do swobodnego przemieszczania się nawet wtedy, gdy dana dziedzina lub świadczenie, którego się domagają, nie są uregulowane w prawie Unii. W tym kontekście sąd ten odwołuje się w szczególności do wyroku w sprawie Tas-Hagen i Tas (C-192/05, EU:C:2006:676).

21 Ponadto sąd odsyłający podkreśla, że gdyby babcia Henryka i Jana Teisseyre'ów ubiegała się za życia o prawo do rekompensaty, otrzymałaby odszkodowanie pieniężne, które weszłoby w skład spadku, i tym samym Janowi Teisseyre'owi przysługiwałoby do niego prawo niezależnie od faktu, że nie posiada obywatelstwa polskiego.

22 Wobec powyższego, jako że zasada niedyskryminacji wymaga, by wszelkie różnice w traktowaniu opierały się na uzasadnionych przesłankach, sąd odsyłający ma w okolicznościach niniejszej sprawy wątpliwości co do zgodności omawianych przepisów ustawy z 2005 r. z prawem Unii.

23 W tych okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy wykładnia art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanawiającego zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zakazuje wyłączenia – przez art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z [2005 r.] – z grona osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty, nieposiadającego obywatelstwa polskiego spadkobiercę właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego?”.

### **W przedmiocie właściwości Trybunału**

24 Zarówno rząd polski, jak i Komisja podkreśliły brak związku sporu w postępowaniu głównym z prawem Unii.

25 Zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania sprawy, może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze

stanowiskiem rzecznika generalnego, wydać postanowienie z uzasadnieniem, bez dalszych czynności procesowych.

26 Powyższy przepis należy zastosować w niniejszej sprawie.

27 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że na podstawie art. 18 TFUE zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w zakresie zastosowania traktatów.

28 Artykuł 20 TFUE przyznaje każdej osobie, która ma obywatelstwo państwa członkowskiego, status obywatela Unii (zob. w szczególności wyrok Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo). Jan Teisseyre korzysta z tego statusu, gdyż ma obywatelstwo państwa członkowskiego.

29 Jak Trybunał wielokrotnie stwierdzał, status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich (wyrok Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Wspomniany status pozwala obywatelom państw członkowskich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie w dziedzinie właściwej *ratione materiae* traktatu – z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie w tym względzie przewidzianych – z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa bez względu na ich przynależność państwową (zob. podobnie wyroki: Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31; D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, pkt 28).

31 Sytuacje te są w szczególności związane z korzystaniem z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat oraz z zagwarantowanej przez art. 21 TFUE swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (wyrok Schempp, C-403/03, EU:C:2005:446, pkt 18).

32 Celem obywatelstwa Unii Europejskiej przewidzianego w art. 20 TFUE nie jest jednak rozszerzenie przedmiotowego zakresu stosowania traktatu także na sytuacje krajowe, które nie pozostają w żadnym związku z prawem Unii (wyrok Garcia Avello, EU:C:2003:539, pkt 26).

33 Z jednej strony w sprawie w postępowaniu głównym nie jest kwestionowane, że prawo do rekompensaty na rzecz zarówno obywateli polskich, którzy byli właścicielami



nieruchomości położonych na ziemiach zabużańskich, jak i ich następców prawnych wchodzi w zakres kompetencji zainteresowanego państwa członkowskiego.

34 Z drugiej strony z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że Jan Teisseyre urodził się i zamieszkuje w Finlandii, to jest państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada od swoich narodzin. Co więcej, nigdy nie zamieszkiwał w Polsce. Wobec tego okoliczności przedstawione przez sąd odsyłający nie pozwalają stwierdzić, iż Jan Teisseyre skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się przewidzianego w art. 21 TFUE.

35 W tych okolicznościach należy uznać – podobnie jak uczyniły to rząd polski i Komisja – że w świetle faktów wynikających z akt sprawy przekazanych Trybunałowi sytuacja taka jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym nie pozostaje w jakimkolwiek związku z którąkolwiek z sytuacji objętych postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego przemieszczania się osób, a zwłaszcza art. 21 TFUE. Ponadto czysto hipotetyczna perspektywa skorzystania ze wspomnianego prawa do przemieszczania się nie tworzy wystarczającego związku z prawem Unii, który uzasadniałby zastosowanie wspomnianych postanowień traktatu (zob. analogicznie postanowienie Pignataro, C-535/08, EU:C:2009:204, pkt 16).

36 Ponadto należy podkreślić, że okoliczności sporu w postępowaniu głównym różnią się od okoliczności, które doprowadziły do wydania wyroku Tas-Hagen i Tas (EU:C:2006:676), na który powołuje się sąd odsyłający.

37 W przytoczonej powyżej sprawie skarżący, którzy chcieli skorzystać ze świadczenia zastrzeżonego dla obywateli niderlandzkich, byli bowiem sami obywatelami niderlandzkimi, którzy zamieszkiwali w Niderlandach, zanim skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się, wybierając miejsce zamieszkania w Hiszpanii.

38 Natomiast w sprawie w postępowaniu głównym Jan Teisseyre nigdy nie skorzystał z takiego prawa.

39 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez Naczelny Sąd Administracyjny.

**W przedmiocie kosztów**

40 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) postanawia:

**Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez Naczelny Sąd Administracyjny (Polska).**

Podpisy

\* Język postępowania: polski.