

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Jacek Sadowski  
Roman Trzaskowski  
Kamil Zaradkiewicz

**„Mienie zabużańskie”  
jako otwarta kwestia majątkowa w prawie  
polskim**

WARSZAWA 2002



## Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów .....	v
I.   Rozwój ustawodawstwa polskiego dotyczącego ekwiwalentu za „mienie zabużańskie”, (Kamil Zaradkiewicz).....	1
1.   Mienie zabużańskie - przejęcie i rekompensata .....	1
1.1 Umowy międzynarodowe .....	4
a) Obywatelstwo sowieckie.....	4
b) Tzw. umowy republikańskie.....	5
1.2. Umowy z ZSRR .....	9
a) Tzw. umowa lipcowa z 1945 r. ....	9
b) Umowa z 1945 r. a umowy republikańskie .....	10
c) Umowa z 1952 r. ....	11
d) Umowa z 1957 r. ....	12
1.3. Opcja czy przymus?.....	14
2.   Zmiana granic państwowych .....	16
3.   „Zabużanie” i repatrianci w ustawodawstwie polskim .....	19
3.1. „Mienie zabużańskie” w ustawodawstwie PRL .....	21
3.2. „Mienie zabużańskie” w ustawodawstwie RP .....	29
4.   Kwestie do rozwiązania w przyszłości .....	32
II.   Umowy międzynarodowe dotyczące mienia zabużan (umowy zabużańskie) i ich skuteczność na gruncie prawa polskiego, (Jacek Sadowski).....	35
1.   Umowy zabużańskie.....	35
2.   Bezpośrednie i pośrednie stosowanie postanowień umów zabużańskich.....	39
3.   Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa .....	44
III.  Charakter prawny możliwości zaliczenia wartości pozostawionego mienia zabużańskiego, (Roman Trzaskowski) .....	59
1.   Wstęp .....	59

2.	Konstrukcja prawa zaliczenia w ustawodawstwie polskim - przegląd historyczny.....	59
2.1.	Przegląd uregulowań.....	59
2.2.	Podsumowanie przeglądu .....	64
3.	Przegląd orzecznictwa .....	65
3.1.	Orzecznictwo dotyczące ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych.....	65
3.2.	Orzecznictwo dotyczące ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach .....	65
3.3.	Orzecznictwo dotyczące art. 88 (81) ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości .....	68
3.4.	Orzecznictwo dotyczące art. 212 u.g.n.....	75
3.5.	Wnioski z przeglądu orzecznictwa.....	77
4.	Poglądy doktryny .....	78
5.	Stanowisko ETPC.....	81
6.	Stanowisko własne .....	81
6.1.	Tryb realizacji i charakter prawa zaliczenia do 1997 r.....	82
6.2.	Tryb realizacji prawa zaliczenia od 1997 r.....	86
6.3.	Podsumowanie - charakter prawny uprawnienia .....	88
6.4.	Prawo zaliczenia - czy jest to ekspektatywa?.....	89
7.	Problem naruszenia uprawnienia.....	91
8.	Działania normatywne.....	92
8.1.	Komunalizacja mienia .....	92
8.2.	Wyłączenie gruntów rolnych.....	92
8.3.	Wyłączenie zasobów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.....	93
8.4.	Wyłączenie zasobów Agencji Mienia Wojskowego .....	93
8.5.	Istniejące możliwości.....	94
9.	Działania faktyczne .....	94
10.	Podsumowanie .....	94

11. Streszczenie .....	96
IV. Kilka uwag o pojęciu własności na gruncie art. 1 Protokołu Pierwszego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, (Jacek Sadomski).....	102
V. „Mienie zabużańskie” jako „otwarta kwestia majątkowa” - rozłożenie ciężarów i uwagi <i>de lege ferenda</i> , (Kamil Zaradkiewicz).....	114
1. Zobowiązanie państwa do ekwiwalentu a restytucja mienia zabranego w latach 1944-1989 (tzw. «reprzywatyzacja»).....	114
2. Dobrowolność przesiedlenia a przymusowe położenie wynikające z braku suwerenności państwowej.....	115
3. Wartość roszczeń z tytułu „mienia zabużańskiego” a sytuacja ekonomiczna .....	117
4. Etyczno-społeczne uzasadnienie rozłożenia obciążeń publicznoprawnych .....	118
5. Rozłożenie obciążeń publicznoprawnych a Konstytucja RP .....	119
6. Obciążenia publicznoprawne a ustawa o gospodarce nieruchomościami.....	124
7. Przykład czechosłowacki - rozliczenia z repatriantami z Ukrainy Zakarpackiej .....	124
7.1. Ustawa o uporządkowaniu roszczeń z 1958 r.....	126
8. Obciążenia publicznoprawne - zarys propozycji rozwiązania <i>de lege ferenda</i> .....	127
8.1. Motywy - zadośćuczynienie zamiast pełnego ekwiwalentu .....	128
8.2. Zakres podmiotowy przyszłej ustawy .....	132
a) Założenia ogólne w świetle obowiązujących ustaw .....	132
b) Osoby nie podlegające umowom z ZSRR i CSRS .....	134
c) Osoby bliskie .....	136
d) Spadkobiercy .....	136
e) Obywatelstwo .....	138
f) Osoby prawne .....	140
8.3. Zakres przedmiotowy ustawy.....	144
8.4. Doraźna pomoc uprawnionym w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej .....	152

8.5. Rozłożenie obciążeń między Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego .....	152
VI. Podsumowanie .....	157
VII. Spis aktów normatywnych .....	167
VIII. Bibliografia .....	170

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

## Wykaz ważniejszych skrótów

CSR (S)	Czechosłowacka Republika (Socjalistyczna)
AWRSP	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa
Dz. U.	Dziennik Ustaw
ELR	European Law Review
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
k.c.	Kodeks cywilny
KRN	Krajowa Rada Narodowa
M.P.	Monitor Polski
MoP	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAPIUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Cywilna (z modyfikacjami)
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Karna i Wojskowa
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK, OTK ZU	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - Zbiór Urzędowy
PiP	Państwo i Prawo
PKWN	Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
PS	Przegląd Sądowy
SN	Sąd Najwyższy
(U, B) SRR	(Ukraińska, Białoruska) Socjalistyczna Republika Radziecka
t.j.	tekst jednolity
TK	Trybunał Konstytucyjny
TRJN	Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej
u.g.n.	ustawa o gospodarce nieruchomościami
u.r.	umowy republikańskie
ZSRR	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich





## I. **Rozwój ustawodawstwa polskiego dotyczącego ekwiwalentu za „mienie zabużańskie”**

### 1. **Mienie zabużańskie - przejęcie i rekompensata**

Problem regulacji kwestii majątkowych związanych z przymusową migracją obywateli polskich w praktyce powstał już we wrześniu 1939 r. wraz z bezprawnymi działaniami zarówno niemieckich<sup>1</sup>, jak i sowieckich<sup>2</sup> władz okupacyjnych. Bezprawność tzw. prawodawstwa niemieckiego na ziemiach okupowanych wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie i piśmiennictwie powojennym, jako sprzecznego z Konwencją Haską z dnia 18 października 1907 r. dotyczącą praw i zwyczajów wojny lądowej<sup>3</sup> <sup>4</sup>. Do roku 1990 nie zajmowano się natomiast rzetelnym badaniem prawnych aspektów okupacji ziem polskich w czasie II wojny światowej przez ZSRR<sup>5</sup>. Wspomniana Konwencja stanowi w Regulaminie dotyczącym praw i zwyczajów wojny lądowej w art. 23 g), iż zabronione jest niszczenie lub zagarnianie własności nieprzyjaciela, oprócz wypadków, gdy takiego zniszczenia lub zagarnięcia wymaga konieczność wojenna. Ponadto pod lit. h) wprowadzono zakaz ogłaszania za wygaśnięte, zawieszane lub niepodpadające osądzeniu prawa i roszczenia obywateli strony przeciwnej. Natomiast zgodnie z art. 43 Konwencji, „z chwilą faktycznego przejścia władzy z rąk rządu legalnego do rąk okupanta, tenże poweźmie wszystkie będące w jego mocy środki, celem przywrócenia i zapewnienia, o ile to jest możliwym, porządku i życia społecznego, przestrzegając, z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód, prawa

---

<sup>1</sup> Por. szerzej np. K.M. Pospieszalski, *Polska pod niemieckim prawem 1939-1945 (ziemie zachodnie)*, Poznań 1946.

<sup>2</sup> Por. J. Żołyński, *Włączenie polskich ziem wschodnich do ZSRR (1939-1940). Problemy ustrojowe i prawne*, Acta Universitatis Wratislaviensis Prawo 1994, nr CCXXXIII.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1927 r., Nr 21, poz. 161.

<sup>4</sup> Por. przykładowo wyrok SN z dnia 28 stycznia 1949 r., C 1067/48, PiP 1949, z. 4, s. 109.

<sup>5</sup> Por. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna, t. II*, Kraków 2001, s. 420-421.

obowiązujące w tym kraju”. Wreszcie stosownie do treści ust. 2 art. 46 „własność prywatna nie podlega konfiskacie”, zakazany jest też rabunek (art. 47).

Jeszcze w trakcie działań wojennych, w dniu 30 listopada 1939 r. Prezydent RP wydał dekret „o nieważności aktów prawnych władz okupacyjnych”<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 1, „wszelkie akty prawne i zarządzenia władz, okupujących terytorium Państwa Polskiego, jeżeli wykraczają poza granice tymczasowej administracji okupowanym terytorium, są, zgodnie z postanowieniami IV-ej Konwencji Haskiej z 1907 roku o prawach i zwyczajach wojny lądowej, nieważne i niebyłe”. Z kolei w art. 2 ust. 1 wskazano, iż uznaje się za nieważne wszelkie akty prawne i zarządzenia władz okupacyjnych „dotyczące przenoszenia, ścieśniania lub ograniczenia pod jakąkolwiek inną nazwą prawa własności”. Dotyczyło to również wprowadzania sekwestru, przymusowego zarządu lub zmiany w sposobie zarządzania i użytkowania. Za nieważne uznano również tytuły prawne nabyte do jakiegokolwiek mienia lub praw „na zasadzie zarządzeń i aktów prawnych władz okupacyjnych, uznanych przez dekret niniejszy za nieważne” (art. 5 dekretu)<sup>7</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż przepisy te dotyczyły „aktów prawnych i zarządzeń” zarówno władz niemieckich, jak i sowieckich. Należy też wspomnieć o tym, iż w dekreście Prezydenta RP z dnia 30 marca 1943 r. o odpowiedzialności karnej za zbrodnie wojenne<sup>8</sup> przewidziano m.in. karę dożywotniego więzienia albo karę śmierci dla osoby „przynależnej do Rzeszy Niemieckiej lub państw z nią sprzymierzonych bądź współdziałających” oraz innych osób działających w interesie takiego państwa za czyn na szkodę Państwa Polskiego, polskiej osoby prawnej lub obywatela polskiego sprzeczny z normami prawa międzynarodowego, „który spowodował wysiedlenie obywatela polskiego” (art. 3 w związku z art. 1 i 2 dekretu). Warto na marginesie zwrócić uwagę na odejście od posługiwania się wcześniej używanym pojęciem „władzy okupacyjnej”. Założenia co do sprzeczności aktów władzy okupacyjnej z Konwencją Haską przyjmowano po wojnie, jednak jedynie w stosunku do aktów niemieckich. Jak wskazano w orzeczeniu SN z dnia 13 kwietnia 1948 r., Wa. C. 18/48<sup>9</sup>, „Rzeszy niemieckiej i jej funkcjonariuszom nie przysługiwało w związku z faktycznym opanowaniem Polski w 1939 r. prawo do wykonywania na terytorium Polski aktów władzy państwowej w stosunku do obywateli polskich, na co zezwala okupantowi regulamin praw i zwyczajów wojny lądowej, stanowiący aneks do IV Konwencji Haskiej z dnia 18 października 1907 r.”<sup>10</sup>,

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 102, poz. 1006; reprint: A.K. Kunert (red.), *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939-1945*, Warszawa 1995.

<sup>7</sup> Dalej przepis ten stanowi, iż „również nieważne i niebyłe są wszelkie tytuły prawne, nabyte przez jakąkolwiek osobę fizyczną lub prawną do jakiegokolwiek mienia lub jakichkolwiek praw w drodze umów lub też wykorzystania przepisów przymusowych, o ile dotyczą przedmiotów i praw, wskazanych w artykułach poprzednich”.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 3, poz. 6, reprint: A.K. Kunert (red.), *Rzeczpospolita Polska czasu wojny*.

<sup>9</sup> Zbiór Orzeczeń 1949, nr 1, poz. 20.

<sup>10</sup> Dz.U. z 1927 r., Nr 21, poz. 161.

ponieważ tzw. okupacja przez Rzeszę niemiecką obszaru Państwa Polskiego nie była okupacją w rozumieniu prawa międzynarodowego, lecz bezprawnym zawładnięciem terytorium w drodze przestępstwa międzynarodowego”.

Nie ulega wątpliwości, że problem tzw. „mienia zabużańskiego” stanowi w aktualnym stanie prawnym kwestię rozliczeń wewnętrznych - między osobami uprawnionymi a państwem. Wypada jednak zaznaczyć, że zagadnienie majątków pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej może być również rozpatrywane w kontekście legalności działań ówczesnych samozwańczych władz w latach 1944-1945 oraz faktycznego przymusu i sprzecznej z prawem międzynarodowym okupacji ziem RP w granicach z 1939 r. przez ZSRR. W ramach niniejszych rozważań kwestie te - jako szczególnie kontrowersyjne na gruncie doktryny międzynarodowego prawa publicznego - zostały pominięte. Można jedynie wspomnieć o tym, iż dotyczą one m.in. legalności działań na gruncie Konwencji Haskiej z dnia 18 października 1907 r., tzw. doktryny Stimsona, tzw. *debellatio*<sup>11</sup>, sukcesji państw powstałych po rozpadzie ZSRR<sup>12</sup> oraz III RP, czy wreszcie umocowania i legitymizacji Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Krajowej Rady Narodowej<sup>13</sup>. W tej ostatniej kwestii wystarczy wskazać na stanowisko TK, wyrażone w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, iż „brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w

---

<sup>11</sup> Por. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - *The human rights dimensions of population transfer, including the implantation of settlers*, (E/CN.4/Sub.2/1993/17\*), Geneva 1993, s. 2; D. Blumenwitz, (red.), *Flucht und Vertreibung*, Köln - Berlin - Bonn - München 1987, s. 49 i n.

<sup>12</sup> Por. A. Wyrozumska, *Traktaty ustanawiające reżimy terytorialne*, Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica 31, Łódź 1987, w szczególności ss. 87 i n.; W. Czaplinski, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodoprawne (1990-1992)*, Warszawa 1998, w szczególności: ss. 32-35 oraz 116-123.

<sup>13</sup> Zob. np. E. Dynia, *Uznanie rządu w prawie międzynarodowym*, Lublin 1997, s. 110-111 i cyt. tam literaturę, w szczególności pracę L. Gelberga, *Powstanie Polski Ludowej. Problemy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1970; T. Wawak, *Legitymacja prawna KRN*, RPEiS 1993, nr 4, s. 51 i n.; R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, PiP 1998, z. 8, G. Górski, *O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego*, PiP 1999, z. 7, s. 71 i n.; R. Kwiecień, *O tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego raz jeszcze*, PiP 1999, z. 8, s. 93 i n.; W. Łączkowski, *Uwarunkowania historyczne nowej Konstytucji RP*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1995, z. 2, ss. 1-10; S. Jarosz, *Zagadnienie konstytucyjnych podstaw reptrywatyacji*, PiP 1999, z. 6, s. 44 i n.

postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową”. Pominięto także zagadnienia ewentualnej możliwości dochodzenia po roku 1991 zwrotu majątków skonfiskowanych w czasach ZSRR na gruncie obecnie obowiązujących prawodawstw Litwy, Białorusi i Ukrainy.

## 1.1. Umowy międzynarodowe

### a) Obywatelstwo sowieckie

W roku 1944 rząd ZSRR uznawał na podstawie wydanego po zajęciu wschodnich ziem polskich dekretu z dnia 29 listopada 1939 r. o nabyciu obywatelstwa ZSRR przez mieszkańców zachodnich obwodów Ukraińskiej i Białoruskiej SRR osoby zamieszkałe na terenach okupowanych tzw. zachodniej Białorusi i Ukrainy za obywateli sowieckich<sup>14</sup>, i - jak wskazuje się w piśmiennictwie - początkowo czyniono jedynie odstępstwa na rzecz „przywrócenia im” obywatelstwa polskiego<sup>15</sup>. Ostatecznie ówczesne władze „lubelskie” wynegocjowały tzw. prawo opcji (wyboru obywatelstwa) dla tych osób, które były obywatelami polskimi w dniu 17 września 1939 r.<sup>16</sup> oraz obywateli narodowości polskiej podlegających dekretem Rady Najwyższej ZSRR z dnia 22 czerwca oraz 14 lipca 1944 r.<sup>17</sup> Pierwszy z nich określał, iż ci spośród obywateli sowieckich narodowości polskiej, którzy pełnili służbę wojskową w Armii Polskiej w ZSRR „lub poprzednio znajdowali się w jej szeregach oraz osoby czynnie pomagające Armii Polskiej w jej walce w

<sup>14</sup> Zob. np. K. Kersten, *Repatriacja ludności polskiej po II wojnie światowej (studium historyczne)*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1974, s. 96; por. też: J. Żołyński, *Włączenie polskich ziem wschodnich do ZSRR, passim*.

<sup>15</sup> Przede wszystkim na podstawie decyzji Prezydium Rady Najwyższej z dnia 22 czerwca 1944 r. o prawie do obywatelstwa polskiego „w drodze specjalnego wyjątku od dekretu”; K. Kersten, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 96.

<sup>16</sup> K. Kersten, tamże, s. 99; problematyczne okazało się objęcie nią tych, którzy mimo spełnienia wskazanych przesłanek, nie przebywali na terenie ZSRR; jak pisze K. Kersten, „dla strony polskiej było oczywiste, że wymóg opcji przewidziany umową z 6 VII 1945 r. w żadnym wypadku nie mógł dotyczyć obywateli polskich narodowości polskiej i żydowskiej, którzy w czasie wojny przebywali w ZSRR jako uchodźcy lub deportowani i otrzymali radzieckie paszporty, o ile w chwili podpisania umowy nie pozostawali nadal w Związku Radzieckim” (*Repatriacja ludności polskiej*, s. 99).

<sup>17</sup> K. Kersten, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 98.

wyzwolenie Polski spod okupacji faszystów niemieckich mają prawo przyjęcia obywatelstwa polskiego”. Na mocy dekretu prawo to przysługiwało również „członkom rodzin wojskowych pełniących służbę w Armii Polskiej w ZSRR i członkom rodzin wymienionych wyżej osób, udzielających pomocy Armii Polskiej w ZSRR”<sup>18</sup>.

b) Tzw. umowy republikańskie

Pierwszymi regulacjami bilateralnymi dotyczącymi przesiedleń ludności polskiej były tzw. umowy republikańskie, czyli umowy zawierane przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z rządami trzech republik sowieckich: Litewskiej, Białoruskiej i Ukraińskiej. Były to następujące umowy:

- Układ z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Białoruskiej SRR, dotyczący ewakuacji ludności białoruskiej z terytorium Polski i obywateli polskich z terytorium BSRR [niepublikowany];
- Układ z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Ukraińskiej SRR, dotyczący ewakuacji ludności ukraińskiej z terytorium Polski i obywateli polskich z terytorium ZSRR [niepublikowany].
- Układ z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Litewskiej SRR, dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej SRR i ludności litewskiej z terytorium Polski [niepublikowany]<sup>19</sup>;

---

<sup>18</sup> Ponadto „wybór obywatelstwa dokonany przez rodziców określa również odpowiednio obywatelstwo dzieci w wieku poniżej lat 14. Dzieci w wieku od lat 14 do 18 mają prawo samodzielnego wyboru obywatelstwa. W wypadku gdy rodzice wybiorą różne obywatelstwo, obywatelstwo dzieci do lat 14 ustala się na podstawie porozumienia między rodzicami, a jeżeli takiego porozumienia brak, obywatelstwo zależne jest od tego, na terytorium którego z dwóch państw zamieszkiwać będą niepełnoletnie dzieci” - za: „Zwyciężymy. Gazeta Armii Polskiej w ZSRR” z 22 lipca 1944 r., reprint [w:] J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR 1944-1948*, Warszawa 1987.

<sup>19</sup> Nieoficjalne publikacje zamieszczono w pracy: S. Ciesielski (red.), *Przesiedlenie ludności polskiej z kresów wschodnich do Polski 1944-1947*, Warszawa 1999.

Układy stanowiły o „ewakuacji wszystkich” obywateli narodowości litewskiej, białoruskiej i ukraińskiej oraz tych obywateli polskich narodowości polskiej i żydowskiej, którzy byli nimi do dnia 17 września 1939 r., jednak - w wypadku ewakuacji na teren Polski - jedynie zamieszkujących na terytorium zabranym, a nie w ramach całego ZSRR (art. 1 u.r.). Co prawda pojęcie „ewakuacji wszystkich” mogłoby być *prima facie* interpretowane jako przymus przesiedlenia, jednak wątpliwości w tym zakresie - przynajmniej *de iure* - rozwiewał ust. 2 art. 1, zgodnie z którym ewakuacja dotyczyła jedynie tych osób, „które wyraziły chęć ewakuowania się i co do przyjęcia których wyrażona jest zgoda” rządu republiki sowieckiej i PKWN. Ust. 3 precyzował, iż „ewakuacja jest dobrowolną i dlatego przymus nie może być stosowany, ani bezpośrednio, ani pośrednio”. Układy wprowadzały zatem tzw. prawo opcji.

W ust. 4 PKWN oświadczał, iż ewakuowani rolnicy otrzymają ziemię w rozmiarach, przewidzianych ustawą o reformie rolnej i dalej, „włościanie, którzy przesiedlają się na terytorium Polski, jeżeli nawet nie posiadają ziemi w chwili ewakuacji, otrzymają w razie życzenia, przydział ziemi na zasadach ogólnych. Dla wszystkich innych ewakuowanych stworzy się warunki ażeby mogli otrzymać pracę według swego wykształcenia i specjalności”. Zobowiązanie to należy traktować niezależnie od obowiązku „zwrotu według oszacowania” mienia pozostawionego, choć trzeba przyjąć, iż otrzymane na podstawie ust. 4 art. 1 nieruchomości mogą być brane pod uwagę przy rozliczeniu wartości tego mienia.

- Mienie objęte możliwością zabrania

Jeśli chodzi o mienie ruchome podlegające wywozowi, art. 3 ust. 2 u.r. zezwalał ewakuowanym na wywóz odzieży, obuwia, bielizny, pościeli, produktów żywnościowych, sprzętów domowych, wiejskiego inwentarza gospodarczego, uprząży i innych przedmiotów domowego i gospodarskiego użytku ogólnej wagi do 2 ton na jedną rodzinę oraz należącego do ewakuowanego bydła i ptactwa domowego. Ust. 3 art. 3 stanowił, iż „osobom specjalnych zawodów, jako to: robotnikom, rzemieślnikom, medykom, artystom, uczonym i t.p. pozostawia się prawo wywozu przedmiotów

niezbędnych do wykonania zawodu”. Szeregu przedmiotów nie wolno było wywozić. Należały do nich:

- i) gotówka, pieniądze papierowe, złote i srebrne wszelkich rodzajów, z wyjątkiem polskich złotych papierowych do 1000 złotych na jedną osobę lub pieniądze sowieckich do 1000 rubli na osobę;
- ii) złoto i platyna w stopach, proszku i łomie;
- iii) kamienie szlachetne w stanie nieobrobionym;
- iv) dzieła sztuki i starożytności stanowiące kolekcję oraz pojedyncze, o ile nie stanowiły własności rodzinnej ewakuowanego;
- v) broń (z wyjątkiem strzelb myśliwskich) i „przedmioty wojennego rynsztunku”;
- vi) fotografie, plany, mapy;
- vii) samochody i motocykle;
- viii) „meble drogą żelazną lub autami, z powodu trudności transportowych, spowodowanych okresem wojennym” (art. 3 ust. 4);

Wobec zakazu ich wywozu, powyższe przedmioty powinny były podlegać obowiązkowi rozliczenia. Pozostawiony dobytek podlegał specjalnemu opisowi wspólnie przez pełnomocników i przedstawicieli stron (art. 3 ust. 5). Co jednak istotniejsze, rejonowi pełnomocnicy Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i rejonowy przedstawiciel rządu odpowiedniej SRR składać mieli na miejscu specjalne opisy majątku, pozostawionego przez przesiedlającego się. Wartość mienia ruchomego i nieruchomego, które pozostało po przesiedleniu się, podlegała zwrotowi przesiedlonym na podstawie oszacowania ubezpieczeniowego zgodnie z prawami obowiązującymi w SRR i Polsce. Przepis ten jednak precyzuje w sposób jednoznaczny, które państwo jest odpowiedzialne z tego tytułu wobec których osób. Nieprecyzyjny jest również art. 6 ust. 1, zgodnie z którym wszelkie wydatki związane z ewakuacją „rozkłada się odpowiednio na każdą z

Układających się Stron”. Należy jednak przyjąć, iż zobowiązanym do rozliczeń z obywatelami polskimi był rząd polski. W braku oszacowania ubezpieczeniowego majątek oceniać mieli rejonowi pełnomocnicy i przedstawiciele stron<sup>20</sup>. Pozostawiony dobytek oddawano pod opiekę państw, zaś te zobowiązały się do „przestrzegania, aby opróżnione na skutek przesiedlenia domy w miastach i osiedlach wiejskich były zostawione w pierwszym rzędzie do dyspozycji przesiedlonych” (art. 3 ust. 6 i 7). Powyższe normy budzą wątpliwość co do pojęcia „zwrotu wartości mienia”. Sformułowanie art. 3 ust. 6 i 7 *prima facie* sugeruje, iż strony nie przesądzały jednoznacznie o przejściu mienia na własność drugiego państwa, a jedynie wskazywały na konieczność istnienia swoistego władztwa powierniczego<sup>21</sup>. Trudno jednak uznać istnienie roszczeń o zwrot tego majątku, bowiem mienie nieruchomości miało być „zostawione do dyspozycji” tych przesiedlonych, którzy przybywali z terytorium państwa drugiego. Przyjąć należy, że umowy republikańskie uznawały zobowiązanie do wypłaty wartości pozostawionego mienia nieruchomości<sup>22</sup>, a tym samym zgodę na przejście własności na państwo na skutek skorzystania przez osobę zainteresowaną z prawa opcji (z chwilą przesiedlenia) oraz wartości mienia ruchomego, które nie mogło być wywiezione (i również stawało się własnością państwa). Taka interpretacja jest uzasadniona również z perspektywy regulacji polskiego dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejęciu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR<sup>23</sup>. W przypadku innych przedmiotów, możliwość ich wywiezienia nie mogła *ipso iure* skutkować przejściem własności na państwo. Jednak ich właściciele tracili prawo własności z chwilą utraty władztwa faktycznego, co należy traktować jako szczególnego rodzaju

<sup>20</sup> Zob reprint [w:] J.Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR 1944-1948*, Warszawa 1987, o nr AAN, GPRz. RP ds Rep., sygn. 6, s. 2 oraz uwagi na ss. 32-33, autor wskazuje, iż „umowy repatriacyjne przewidywały (...) opis i oszacowanie mienia nieruchomości repatriantów ze wsi i z miasta - zagród wiejskich, budynów miejskich wraz z urządzeniami gospodarczymi, które dokonywały komisje szacunkowe, na prośbę repatrianta, złożone z referenta szacunkowego pełnomocnictwa rejonowego, przedstawiciela lokalnego organu władzy oraz właściciela mienia szacowanego”.

<sup>21</sup> Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian-Wierzyteli Skarbu Państwa, *Przesiedlenia Polaków ze Wschodnich Województw II Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1944-1946*, Warszawa 1998, s. 6.

<sup>22</sup> Zob. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian-Wierzyteli Skarbu Państwa, *Przesiedlenia Polaków ze Wschodnich ...*, s. 8-9.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 59, poz. 318, z 1949 r. Nr 53, poz. 404 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95.



zrzeczenie się własności. Wówczas, podobnie jak w przypadkach wskazanych powyżej, państwo miało wypłacić ich równowartość w pieniądzu. Z takim ujęciem pozostaje w zgodzie określenie „rekompensaty za pozostawiony przez ewakuowanych ruchomy i nieruchomy majątek” (art. 6 ust. 2 u.r.).

Należy również wspomnieć o tym, iż umowy przewidywały w razie przekazania plonów państwu w miejscu, z którego osoba ewakuowana wyjeżdża, zobowiązanie państwa docelowego zwrotu plonów „w tej samej ilości w miejscu osiedlenia” (art. 3 ust. 1 lit. b). Uzupełnieniem zobowiązania PKWN do przydziału ziemi był przepis art. 3 ust. 1 lit. e), zgodnie z którym „ci spośród ewakuowanych, którzy zasiaли już oziminę, otrzymają w miejscach osiedlenia również grunta zasiane oziminą, w miarę możliwości w tym samym rozmiarze”.

- Osoby podlegające ewakuacji

Ewakuowani mogli zabrać ze sobą rodzinę, w skład której wchodziłi - na podstawie wyraźnego życzenia tych osób - żona, dzieci, matka, ojciec, wnuki, wychowankowie i inni domownicy „o ile prowadzą wspólne gospodarstwo wraz z ewakuowanymi” (art. 15). Jeśli chodzi o dzieci powyżej lat 14, ewakuacja dokonywana była na podstawie „osobistego życzenia”.

## **1.2. Umowy z ZSRR**

### **a) Tzw. umowa lipcowa z 1945 r.**

Porozumieniem osiągniętym z władzami związkowymi ZSRR prawny wyraz nadano w umowie z dnia 6 lipca 1945 r. między TRJN i rządem ZSRR 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.

Na podstawie umowy rząd ZSRR wyraził zgodę na zmianę obywatelstwa osób narodowości polskiej i żydowskiej posiadających obywatelstwo polskie do dnia 17 września 1939 r. „zgodnie z wyrażonym przez nie życzeniem i [zezwolił] im na przesiedlenie się na terytorium Polski” (art. 1 ust. 1). To samo dotyczyło osób objętych w/w dekretem Rady Najwyższej ZSRR z dnia 22 czerwca i 14 lipca 1944 r. Z kolei osoby narodowości ukraińskiej, białoruskiej, litewskiej, rosyjskiej i rusińskiej mogły wystąpić o zmianę obywatelstwa polskiego na sowieckie „zgodnie z wyrażonym przez nie życzeniem” (art. 2). Podobnie jak miało to miejsce w umowach republikańskich, prawo przesiedlenia przyznano również członkom rodzin niezależnie od ich narodowości zgodnie z wyrażonym życzeniem (art. 4). Przesiedlenia miały się odbyć do końca 1945 r. Osoby wyjeżdżające miały prawo wziąć ze sobą do 1000 złotych w gotówce (pkt 7 protokołu dodatkowego). Kwoty przewyższające tę wartość miały być zdeponowane za pokwitowaniem przedstawicielom „Radziecko - Polskiej Komisji Mieszanej” „dla późniejszego przekazania ich na specjalny rachunek w [...] Państwowym Banku ZSRR stosownie do przeznaczenia” (pkt 8 protokołu). Po przyjeździe do Polski powinny być zwrócone obywatelom polskim. Co do mienia ruchomego, stosownie do treści pkt 6 protokołu, „osobom, wyjeżdżającym do Polski, przysługuje prawo zabrania ze sobą należącego do niej [sic] mienia, nie przewyższającego wagą dwóch tonn na rodzinę dla ludności wiejskiej i jednej tonny na rodzinę dla ludności miejskiej, wyjąwszy przedmioty, których wywóz z ZSRR jest wzbroniony”. Tzw. osoby zawodów specjalnych mogły ponadto wywieźć przedmioty niezbędne do ich pracy zawodowej.

b) *Umowa z 1945 r. a umowy republikańskie*

Umowa z 1945 r. nie naruszała postanowień umów republikańskich, co wyraźnie wskazano w protokole dodatkowym. W literaturze słusznie zauważa się, że „tak z rzeczowego, jak i prawnego punktu widzenia trzeba (...) [osoby objęte przepisami umowy z 6 lipca 1945 r. - K.Z.] traktować jako repatriantów i przesiedlonych jednocześnie; akt bowiem powrotu do Polski był jednoznaczny, z trwałym zerwaniem ze środowiskiem, z którego wojna ich

wyrwała”<sup>24</sup>. Należy jednak podkreślić, iż, jak słusznie podkreśla się w dotychczasowej literaturze, umowa nie obejmowała tych osób, które nie były według prawa polskiego obywatelami RP przed 1 września 1939 r.<sup>25</sup>.

c) Umowa z 1952 r.

Istotne znaczenie dla wzajemnych relacji w zakresie regulacji roszczeń dotyczących mienia osób przesiedlonych (repatriowanych) odgrywała niepublikowana umowa z dnia 21 lipca 1952 r. „między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, z jednej strony i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, z drugiej strony, o wzajemnych rozliczeniach, wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej”.

Umowy republikańskie w art. 6 ust. 2 stanowiły, iż „po zakończeniu ewakuacji obydwie Strony Układające się określają wartość: wydanego ewakuowanym zboża za przekazany im na miejscu plon wydzielonego dla nich zasiewu, rekompensaty za pozostawiony przez ewakuowanych ruchomy i nieruchomy majątek i pozostałe wydatki poniesione przez strony, i dokonają między sobą rozrachunku, według uzgodnienia, pieniędzmi lub w naturze, produktami gospodarstwa wiejskiego lub przemysłu”. W nawiązaniu do tego przepisu, umowa z 1952 r. przewidywała, iż rozliczenia te, jak również wynikłe z wykonania protokołu (pkt 2 i 8) do umowy z 1945 r. oraz pkt 6 protokołu nr 28 posiedzenia Mieszanej Komisji Polski i ZSRR do Delimitacji granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską i ZSRR z dnia 10 kwietnia 1948 r., „będą przeprowadzone” między rządami RP i ZSRR (art. 1). Za pozostawione mienie rząd polski zobowiązał się wypłacić rządowi sowieckiemu kwotę 76.000.000 rubli (art. 2). Ponadto, strony uznały za

---

<sup>24</sup> K. Kersten, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 99.

<sup>25</sup> J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 34; autor podaje, iż chodzi o ok. 800.000 Polaków w ZSRR, 200.000 na Litwie, 80.000 na Łotwie i ok. 20.000 na zajętych terenach Rumunii - tj, łącznie ok. 1.100.000 osób (z podanych danych wynika, iż nie uwzględniają one okresu wojny).

całkowicie pokryte pretensje na podstawie umów republikańskich m.in. z tytułu pożyczek udzielonych ewakuowanej ludności oraz z tytułu środków pieniężnych i walorów (obligacje i wkłady), pozostawionych przez ewakuowanych (art. 4 lit. c) i d)). Za rozliczone uznano też rozliczenia z tytułu umowy z 1945 r. Z chwilą podpisania umowy uznano za ostatecznie uregulowane wszystkie roszczenia z w/w umów (z lat 1944-45).

d) Umowa z 1957 r.

Umowa między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej<sup>26</sup> stanowiła „przedłużenie umów republikańskich” (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90<sup>27</sup>).

- Uprawnieni repatrianci

Zgodnie z art. 1 prawo do repatriacji przysługiwało:

- a) osobom narodowości polskiej i żydowskiej, które w dniu 17 września 1939 r. posiadały obywatelstwo polskie;
- b) dzieciom osób narodowości polskiej, posiadających w dniu 17 września 1939 roku obywatelstwo polskie - urodzonym po dniu 17 września 1939 roku, które nie miały w Związku Sowieckim bliższych krewnych, a których krewni przebywali w PRL lub o repatriację których wystąpiły władze polskie.

Strona sowiecka zobowiązała się zezwolić na wyjazd do PRL współmałżonkowi, dzieciom i rodzicom repatriantów, pozostającym z nimi we wspólnocie domowej, nawet jeśli ci członkowie rodziny nie posiadali w dniu 17 września 1939 roku obywatelstwa polskiego i nie byli narodowości polskiej (art. 4). Strona polska zobowiązała się przyznać przywileje, z których korzystają repatrianci nabywający obywatelstwo polskie, również członkom

---

<sup>26</sup> Dz.U. z 1957, Nr 47, poz. 222.

<sup>27</sup> OSNC 1990/10-11/129.

rodzin wymienionych osób, które przybywały do Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zachowując obywatelstwo Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Wprowadzono zasadę dobrowolności (prawo opcji, art. 5).

Prawo do repatriacji nie obejmowało, zgodnie z art. 15 umowy, osób ewakuowanych w latach 1944-1947 z Polski do Związku Sowieckiego zgodnie z umowami republikańskimi oraz Umową między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP a rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej mieszkających w ZSRR i 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, z dnia 6 lipca 1945 roku.

- Mienie

Osoby wyjeżdżające mogły bez cła wywieźć należące do nich mienie przeznaczone dla osobistego użytku, którego wywóz nie był zakazany (art. 8). Osoby specjalnych zawodów mogły zabrać należące do nich przedmioty niezbędne do wykonywania zawodu. Wszystkie te osoby mogły też zgodnie z ustawodawstwem ZSRR rozporządzać swoim mieniem według swego uznania. Mogły one wpłacać swoje środki pieniężne do Państwowego Banku ZSRR ze zleceniem przekazania ich na rachunek tych osób w Narodowym Banku Polskim. Repatriacja odbywała się od 1 października do 31 grudnia 1958 r. (por. art. 11).

- Sprawy majątkowe

Jeśli chodzi o rozliczenia majątkowe na podstawie umów z ZSRR, należy przytoczyć stanowisko SN, zgodnie z którym „zasada ekwiwalentu za majątek nieruchomy, pozostawiony przez obywateli polskich na terenach wschodnich nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, którzy zamieszkiwali na tych terenach przed dniem 1 września 1939 r., sformułowana w art. 3 pkt 6 każdego z trzech układów „republikańskich”, obowiązuje również w stosunku od osób, które powróciły do kraju na podstawie umów z dnia 6 lipca 1945 r. i z dnia 25 marca 1957 r. Osoby, które

powróciły do kraju na podstawie umowy z dnia 6 lipca 1945 r. nie mogły rozporządzać swym majątkiem nieruchomościowym pozostawionym na terenach polskich inkorporowanych do ZSRR, gdyż wyłączyły tę możliwość układy z 1944 r. (wg art. 3 pkt 7 każdego z układów majątek ten przeszedł „pod opiekę państwa” radzieckiego), a poza tym osoby te praktycznie już wcześniej, w latach 1939-1944, utraciły swe mienie, a do Polski przybywały z terenów ZSRR nie objętych układami, na których zresztą znalazły się wbrew swej woli” (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90<sup>28</sup>).

Przesiedlenia ludności polskiej z terytorium ZSRR w latach 1944-1948 objęły ogółem 1.517.983 osoby<sup>29</sup>. Szacuje się, iż było to ok. 60% tych, których objęły umowy repatriacyjne<sup>30</sup>. W sumie liczba repatriantów wyniosła 3.4452.403 osoby (64%), zaś przesiedlonych - 2.221.500 (36%)<sup>31</sup>. Ogółem „na obszarach objętych repatriacją skorzystało z repatriacji około 60-70% ludności polskiej”<sup>32</sup>.

### 1.3. Opcja czy przymus?

Opisane powyżej umowy (z lat: 1944, 1945, 1957) wskazywały dobrowolność przesiedlenia (repatriacji). We wszystkich wskazywano konieczność wyrażenia życzenia przez osobę zainteresowaną. Jak już wskazano, w ust. 3 art. 1 umów republikańskich stanowił, że „ewakuacja jest dobrowolną i dlatego przymus nie może być stosowany, ani bezpośrednio, ani pośrednio”, zaś umowa z ZSRR z 1945 r. przewidywała w art. 5, iż „przesiedlenia dokonuje się na podstawie dobrowolnego wyrażenia swej woli (...)”. Teoretycznie zatem było to tzw. prawo opcji - wyboru pozostania na terytorium ZSRR (choć, jak wynika z analizy dokumentów, przynajmniej

<sup>28</sup> OSNC 1990/10-11/129.

<sup>29</sup> J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 53; co do danych liczbowych por. też: A. Głowacki, *Przemieszczenie obywateli polskich w Związku Radzieckim w 1944 roku*, Łódź 1989.

<sup>30</sup> J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 53-54.

<sup>31</sup> Szacuje się, iż wśród powracających było 1.189.296 osób narodowości polskiej, 69.697 innych narodowości - dane pochodzą z pracy: J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 228.

<sup>32</sup> J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 228.

teoretycznie niekoniecznie z obywatelstwem ZSRR) albo przesiedlenia na terytorium Polski połączonego co do zasady ze zmianą obywatelstwa. Prawo opcji przewidywała również np. umowa między Czechosłowacją a ZSRR z 1945 r.<sup>33</sup> (por. na ten temat niżej część V opracowania).

W piśmiennictwie dotyczącym problematyki przesiedleń wyróżnia się obok umów z prawem opcji, również umowy przymusu jawnego i ukrytego („wynikającego z interpretacji porozumienia czy też (...) z ducha umowy”)<sup>34</sup>. Próbuje się wskazywać na możliwość istnienia tzw. przymusu sytuacyjnego w sytuacji teoretycznego prawa opcji, tj. wówczas, gdy wynika on ze „stosunku społecznej większości do przemieszczenia się”<sup>35</sup>. Należy pamiętać o tym, iż przymus może dotyczyć zarówno przesiedlenia, jak i pozostania na ziemiach odłączonych bądź okupowanych, jako swoistej *glebae adscriptio*<sup>36</sup>. Zdaniem J. Czerniakiewicza, o takim szczególnym przymusie sytuacyjnym można mówić w wypadku tzw. umów republikańskich. Niewątpliwie autor ma rację, wskazując, że „obok dobrowolności, ważne znaczenie dla określenia podmiotu wymiany miała zasada zgody zainteresowanych rządów na przemieszczenie określonej osoby”<sup>37</sup>. Zatem prawo opcji miało tutaj szczególny charakter, nie opierając się o regułę pełnej swobody wyboru. Jednak zgoda ta nie ma nic wspólnego z przymusem sytuacyjnym, zaś ten ostatni - przyjmując jego istnienie<sup>38</sup> - nie może być podstawą dla oceny prawnej wspomnianych umów. W takich wypadkach optant zazwyczaj wybiera „jako mniejsze zło” przesiedlenie wraz z innymi osobami w podobnej sytuacji, mimo możliwości utraty mienia, gdyż wiąże się to z powrotem do ojczyzny w znaczeniu prawnym, co z psychologicznego punktu widzenia jest dla niego wyborem lepszym, mimo pozostawienia swojej ziemi zamieszkania,

---

<sup>33</sup> D. Blumenwitz, (red.), *Flucht und Vertreibung*, s. 34.

<sup>34</sup> J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 30.

<sup>35</sup> J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 30, 33.

<sup>36</sup> Zob. w piśmiennictwie niemieckim: S. Krülle, *Options- und Umsiedlungsverträge*, D. Blumenwitz (red.), *Flucht und Vertreibung*, s. 131.

<sup>37</sup> J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 30.

<sup>38</sup> Warto zaznaczyć, iż wspomniany autor wskazuje na s. 31, iż „występowały postawy bierności uwarunkowane propagandą londyńską, przywiązaniem lokalnym oraz składem demograficznym niektórych terenów repatriacyjnych”.

„małej ojczyzny”<sup>39</sup>. W tym kontekście należy pamiętać, że zgodnie z art. 49 Konwencji o ochronie ofiar wojny, podpisanych w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r., której stroną był również ZSRR<sup>40</sup> co do zasady zabronione są przymusowe przesiedlania masowe lub indywidualne, jak również deportacje osób podlegających ochronie z terytorium okupowanego na terytorium państwa okupacyjnego lub na terytorium jakiegokolwiek innego państwa okupowanego lub nie okupowanego. Ponadto państwu okupacyjnemu „nie wolno niszczyć majątku ruchomego lub nieruchomego stanowiącego indywidualną lub wspólną własność osób prywatnych, państwa lub osób prawnych prawa publicznego, organizacji społecznych lub spółdzielczych, z wyjątkiem przypadków, w których zniszczenia te byłyby bezwzględnie konieczne dla operacji wojskowych” (art. 53).

## **2. Zmiana granic państwowych**

Umowy dotyczące granic państwowych, które pośrednio dotyczyły mienia osób fizycznych (ew. innych podmiotów) to:

- Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko - radzieckiej granicy państwowej<sup>41</sup>
- Umowa podpisana w Warszawie dnia 13 czerwca 1958 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o ostatecznym wytyczeniu granicy państwowej<sup>42</sup>.

Delimitacja granicy polsko-sowieckiej nastąpiła na mocy umowy z dnia 15 lutego 1951 r. o zamianie odcinków terytoriów państwowych<sup>43</sup>. Na jej podstawie PRL uzyskała część obwodu drohobyckiego (480 km<sup>2</sup>), zaś utraciła teren położony w ówczesnym województwie lubelskim (art. 1 i 2). Umowa nie regulowała szczegółowo kwestii majątkowych obywateli oraz sposobu ich przesiedlania. Zgodnie z art. 4 protokołu dodatkowego do

<sup>39</sup> Por. D. Blumenwitz, (red.), *Flucht und Vertreibung*, s. 34 i n.

<sup>40</sup> Dz.U. z 1956 r., Nr 38, poz. 171.

<sup>41</sup> Dz.U. z 1947 r., Nr 35, poz.167.

<sup>42</sup> Dz.U. z 1959 r., Nr 25, poz.159.

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 11 z 1952 r., poz. 63.



umowy, „przekazanie odcinków podlegających zamianie i przesiedlenie ludności winno być zakończone przez każdą ze Stron nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie Umowy”. Ponadto wartość mienia nieruchomego pozostawionego na podlegających zamianie odcinkach przez osoby przesiedlające się, nie podlegało kompensacie ze strony państwa, na którego terytorium to mienie pozostaje (art. 3). Umowa pominęła kwestię możliwości dochodzenia ekwiwalentu od państwa docelowego.

Kwestii majątkowych rozliczeń z CSRS dotyczyły dwie umowy. Pierwszą z nich była umowa z dnia 12 lutego 1946 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką w sprawie wzajemnego zwrotu mienia wywiezionego po rozpoczęciu wojny<sup>44</sup>. Oba państwa uzgodniły zwrot wzajemny wszelkiego mienia, wywiezionego po rozpoczęciu wojny bez zapłaty lub odszkodowania z obszaru jednego z nich na terytorium drugiego, bez względu na to, czy było ono własnością państwa, osób prawnych czy fizycznych. Mieniem tym w szczególności były „przedmioty, urządzenia, składy gotowych wyrobów, surowce, produkty i inne mienie przemysłowe, gospodarcze czy rolnicze, wszelkiego rodzaju środki transportowe, urządzenia zakładów naukowo-badawczych i laboratoriów, dzieła sztuki, biblioteki, archiwa, registry, wszelkiego rodzaju pamiątki historyczne, cenne przedmioty z drogich metali i kamieni, środki pieniężne, depozyty i papiery wartościowe” (art. 1 umowy). Mienie to uważane było za wywiezione, jeżeli znajdowało się ono na obszarze jednej ze stron przed rozpoczęciem wojny (art. 2), a w dniu jej podpisania znajdowało się na terytorium drugiej lub terenie przez nią administrowanym bez względu na miejsce pobytu właściciela. Zwrotem objęto również mienie wytworzone w czasie okupacji niemieckiej wywiezione na terytorium drugiego państwa (art. 3). Dowód mogły stanowić protokolarne zeznania świadków, wiarygodne oświadczenia zainteresowanych firm, związków przemysłowych, instytucji naukowo-badawczych oraz inne dokumenty (art. 4). Dla realizacji umowy powołano delegatów i komisje mieszane.

---

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 4 z 1948 r., poz. 25.

Druga z nich, tj. umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o uregulowaniu nie załatwionych spraw majątkowych z dnia 29 marca 1958 r.<sup>45</sup> wprowadziła regułę ostatecznej regulacji i likwidacji roszczeń pieniężnych i innych świadczeń majątkowych podmiotów prawnych, o ile roszczenia te powstały przed dniem 9 maja 1945 roku, za wyjątkiem roszczeń między osobami fizycznymi (art. 1 ust. 1). Przepis ten dotyczył państw, osób prawnych, instytucji i fundacji z siedzibą na terytorium jednego z umawiających się państw oraz osób fizycznych polskich i czechosłowackich. Zgodnie z ust. 3 art. 1, jego postanowienia nie dotyczyły praw, z których wynikają roszczenia do świadczeń okresowych (ubezpieczenia społeczne, prawa autorskie i prawa podobnego rodzaju), oraz zobowiązań wynikających z tych praw, jeżeli zobowiązania te były płatne po dniu 8 maja 1945 roku. Ostateczna regulacja obejmowała również „wszelkie zobowiązania Państwa Polskiego, związane z roszczeniami wynikającymi z aktów wydanych i czynności dokonanych na podstawie polskiego ustawodawstwa nacjonalizacyjnego, wyłączeniowego lub jakiegokolwiek innego, pozbawiającego lub ograniczającego prawo własności, zastosowanych przed dniem podpisania [...] umowy do czechosłowackich majątków, praw i interesów, znajdujących się na [...] obszarze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” (art. 2 ust. 1). Za majątki, prawa i interesy uważano majątki, prawa i interesy Państwa Polskiego oraz polskich osób fizycznych i prawnych, które były nimi w dniu, w którym Republika Czechosłowacka wydała tego rodzaju akty, i które to osoby - albo ich prawni następcy - byli nimi w dniu podpisania niniejszej Umowy. Nieruchomości i inny majątek oraz prawa majątkowe pozostawione w Republice Czechosłowackiej przez obywateli polskich przeszły na własność Republiki Czechosłowackiej, jeżeli powstały na podstawie Protokołu z dnia 18 września 1948 roku zawartego między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką o przesiedleniu osób narodowości polskiej z okolic Humennego oraz Protokołu z dnia 5 maja 1949 roku zawartego między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką o przesiedleniu osób narodowości polskiej ze Wschodniej Słowacji do Polski (art. 3 umowy).

<sup>45</sup> Dz.U. z 1959 r., Nr 19, poz. 118; tytuł czeski: *Dohoda mezi Československou republikou a Polskou lidovou republikou o vypořádání nevyřízených majetkových otázek. 2/1959 Sb.*

Zgodnie z ust. 2 art. 3, „jakiegokolwiek roszczenia wynikające z przesiedlenia [...] uznaje się wzajemnie za zlikwidowane i całkowicie uregulowane”. Wreszcie - stosownie do treści art. 5 umowy - uznano za uregulowane i zlikwidowane roszczenia wynikające z umowy z dnia 21 września 1945 roku między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką w przedmiocie repatriacji, jak również jakiegokolwiek inne roszczenia z tytułu pomocy przy repatriacji i przewozie polskich i czechosłowackich obywateli oraz roszczenia podobnego rodzaju; roszczenia wynikające z umowy z dnia 12 lutego 1946 roku między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką w sprawie wzajemnego zwrotu mienia wywiezionego po rozpoczęciu wojny oraz roszczenia wynikłe w związku z wykonaniem powyższej umowy. Strony zobowiązały się też do zwrotu wzajemnego papierów wartościowych, które „zostały zawleczone po rozpoczęciu wojny z obszaru jednej z Umawiających się Stron na obszar drugiej Umawiającej się Strony, o ile ich odnalezienie jest możliwe”. Jakkolwiek umowa wprost nie przewidywała przejęcia zobowiązań, zgodnie z art. 8 pkt 2, „Obie Umawiające się Strony uregulują w miarę potrzeby swoimi wewnętrznymi przepisami sprawy objęte niniejszą Umową”.

### **3. „Zabużanie” i repatrianci w ustawodawstwie polskim**

Ustawodawstwo polskie dotyczące tzw. „mienia zabużańskiego” nie posługuje się *expressis verbis* tym określeniem. Pod pojęciem „mienia zabużańskiego” należy rozumieć majątki pozostawione przez obywateli polskich na terytorium Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR oraz Ukraińskiej SRR po drugiej wojnie światowej na skutek zmiany granic Rzeczypospolitej Polskiej. Takie ujęcie powoduje konieczność traktowania jako „zabużan” wszystkich, którzy pozostawili tam mienie, choćby nie zamieszkiwali na ziemiach odebranych Polsce w czasie poszczególnych akcji ewakuacyjnych i repatriacyjnych. Należy też pamiętać o tym, iż historia mienia odebranego obywatelom polskim bądź polskim osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym (dalej: podmioty polskie) sięga 17 września 1939 r., tj. dnia napaści ZSRR na Polskę. Powstaje zatem pytanie, czy późniejsze ustawodawstwo polskie dotyczy również majątków odebranych podmiotom polskim przez Litwę w latach 1939-1940 oraz władze sowieckie w latach

1939-1944, zarówno na terenach okupowanych, jak i tych, które przed 1939 r. nie znajdowały się w granicach RP oraz pozostałych na terenie ZSRR na skutek korekty granicy państwowej? Należy też pamiętać o zmianach terytorialnych na granicy Polski i Czechosłowacji w latach 1938 i 1944-45. Kwestia rozliczeń majątkowych dotyczy zatem nie tylko terenów położonych na wschód od tzw. linii Curzona. „Mienie zabużańskie” w dotychczasowym piśmiennictwie najszerzej zdefiniowano w opracowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Wskazano w nim, że pojęcie to „dotyczy mienia pozostawionego na terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej przedwojennych granicach, które to tereny nie weszły w skład obecnego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>46</sup>. Tak szeroka definicja została jednak uzupełniona zastrzeżeniem, iż nie obejmuje ono „majątków pozostawionych na terenach nie wchodzących w skład przedwojennego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej: np. Litwy Kowieńskiej, Łotwy, Estonii, i innych terenach ZSRR, Rumunii, Czechosłowacji, Węgier”<sup>47</sup>. W świetle orzecznictwa należy przyjąć, iż nie mają znaczenia okoliczności, czy byli właściciele podlegali ewakuacji bądź repatriacji jako osoby stale zamieszkałe bądź aktualnie przebywające, czy też nie znajdowali się na terenie przyłączonym, zostali wywiezieni na wschodzie ZSRR albo uciekli. Osoby te w ogóle nie musiały przebywać na ziemiach odebranych Polsce<sup>48</sup>.

Dla określenia „zabużan” jako podmiotów uprawnionych do ekwiwalentu, polskie ustawodawstwo posługuje się dwoma podstawowymi określeniami:

- a) osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach przedwojennych nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa [kategoria I],

---

<sup>46</sup> *Rzecznik Praw Obywatelskich - Utracone majątki. Zwrot i odszkodowania*, Warszawa 1992, s. 33.

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> Tamże, s. 34-35.

- b) osoby, które na mocy umów międzynarodowych, zawartych przez Państwo Polskie, miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą [kategoria II].

Obie te kategorie na mocy prawodawstwa po roku 1956 ujęto w nową kategorię III: „osoby, 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”. Różni się ona od kategorii II przede wszystkim tym, iż obejmuje jedynie od strony przedmiotowej mienie nieruchomości, zaś od kategorii I - wymogiem spełnienia przesłanek wskazanych w umowach międzynarodowych.

### 3.1. „Mienie zabużańskie” w ustawodawstwie PRL

Poniżej przedstawiono regulacje aktów normatywnych obowiązujących w latach 1945-1990, dotyczące rozliczeń mienia pozostawionego na terenie przyłączonym do ZSRR:

- ***Dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej***<sup>49</sup>

Dekret ten przewidywał w art. 16, iż obywatele polscy-rolnicy, którzy niezależnie od swej woli znajdowali się poza granicami kraju oraz żołnierze, których rodziny obecnie znajdowały się poza granicami kraju, mieli zostać uwzględnieni przy rozdziale ziemi w ramach przeprowadzenia reformy rolnej po powrocie do kraju względnie po demobilizacji.

---

<sup>49</sup> T.j. Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

- **Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska<sup>50</sup>**

Nabywcami gospodarstw (działek) na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska mogli być obywatele polscy, którzy przybyli na te ziemie w ramach akcji osiedleńczej, kierowanej przez władze państwowe, bądź posiadali grunty rolne za zgodą władz państwowych (art. 14 ust. 1). Ubiegający się o nabycie gospodarstw rolnych powinni byli wykazać posiadane przez nich praktyczne przygotowanie do prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz, że praca na roli stanowi ich główny zawód, bądź iż posiadają fachowe wykształcenie rolnicze (art. 15 ust. 1). Jedna osoba mogła nabyć jedno gospodarstwo (art. 17). Repatriantom przysługiwało pierwszeństwo do otrzymania gospodarstwa (art. 18 ust. 1 pkt 4). Zgodnie z art. 23 ust. 1, osobom z kategorii I, o ile osoby te stale zamieszkiwały na tych terenach przed dniem 1 września 1939 r., jak również osobom z kategorii II, „zarachowuje się na pokrycie ceny nabycia gospodarstwa (działki) wartość utraconego (pozostawionego) gospodarstwa”. Dotyczyło to zatem zarówno tzw. „zabużan”, jak i wszystkich innych podmiotów, które utraciły majątki znajdujące się przed wojną na terenie Polski (w tym również przyłączone do CSRS).

- **Dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska<sup>51</sup>**

Dekret określał tryb i warunki przekazywania mienia stanowiącego własność Państwa, znajdującego się na obszarze Ziemi Odzyskanych. Przewidywał on w art. 9 ust. 1, iż *osobom z kategorii I, jeżeli osoby te stale zamieszkiwały na tych terenach przed 1 września 1939 r., jak również osobom z kategorii II* należało zarachować na pokrycie ceny nabycia lub czynszu dzierżawnego za mienie przekazane im w trybie przepisów dekretu wartość pozostawionego mienia nieruchomości. Zarachowanie było uzależnione od stałego

---

<sup>50</sup> Dz.U. Nr. 49, poz. 279 ze zm.

<sup>51</sup> Dz.U. Nr 71, poz. 389.

zamieszkania nabywcy lub dzierżawcy na obszarze Ziem Odzyskanych (ust. 3). Jeżeli mieniem pozostawionym była nieruchomość „z zakresu budownictwa mieszkaniowego”, wówczas zgodnie z ust. 2, suma podlegająca zarachowaniu nie mogła być wyższa od wartości budynku o ogólnej powierzchni użytkowej pomieszczeń równej 220 m<sup>2</sup>. Z kolei w ust. 4 wskazano, iż zasady ustalania mienia, którego równowartość podlega zarachowaniu oraz szacunku tego mienia i odpowiednie reguły postępowania miało określać rozporządzenie Ministra Ziem Odzyskanych wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Przemysłu i Odbudowy.

Dekret został uchylony w art. 18 ust. 1 pkt 1 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych<sup>52</sup>.

- ***Dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR<sup>53</sup>***

Akt ten normował kwestie związane z majątkiem pozostawionym przez osoby ewakuowane do ZSRR. Mienie to (tak ruchome, jak i nieruchome) przeszło *ex lege* z chwilą przesiedlenia tych osób na własność Państwa bez odszkodowania (art. 1 ust. 1). To samo dotyczyło mienia osób prawnych, „których istnienie lub działalność wskutek przesiedlenia do ZSRR ich członków lub osób tą działalnością objętych stała się bezprzedmiotowa” (ust. 2). O przejściu orzekały okręgowe urzędy likwidacyjne bądź powiatowe władze administracji ogólnej. Okręgowe urzędy likwidacyjne miały też zabezpieczyć mienie pozostawione i wykonywać wszelkie czynności związane z zachowaniem jego substancji (zob. art. 5). Przejście następowało bez długów i ciężarów z wyjątkiem służebności uznanych za niezbędne. Zachowano jednak prawa osób trzecich z tytułu umów o przeniesienie własności zawartych przed datą przesiedlenia (por. art. 2). Osoba roszcząca sobie prawo własności do mienia objętego orzeczeniem o przejściu na własność państwa mogła wystąpić do sądu z pozwem o uznanie jej

---

<sup>52</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 326.

własności (art. 3 ust. 3). Nieruchomości ziemskie, które przeszły na własność Państwa były włączane do Państwowego Funduszu Ziemi (art. 5 ust. 3). Mimo zobowiązania władz polskich na mocy umów międzynarodowych do przeznaczenia takiego mienia dla osób ewakuowanych z terenu ZSRR, dekret nie przewidywał takiej możliwości.

Dekret został uchylony ustawą z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych<sup>54</sup>.

- ***Dekret z dnia 12 września 1947 r. o pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie<sup>55</sup>***

Na mocy dekretu starano się tworzyć pomoc gospodarstwom rolnym zabezpieczenia terminowego dokonania orki, zasiewów oraz zbiorów i obejmował obowiązek oddawania do użytku sprzężaju i maszyn rolniczych wraz z obsługą oraz uprzęży, wozów i narzędzi rolniczych (art. 1 ust. 1). Świadczenia te musieli wykonywać posiadacze (właściciele, użytkownicy) gospodarstw rolnych, zaopatrzonych w siłę pociągową lub maszyny rolnicze. Pierwszeństwo do korzystania z pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie przysługiwało m.in. repatriantom (art. 2 pkt 4). Przepisy dekretu nie mają znaczenia z punktu widzenia regulacji zobowiązań wobec osób, które utraciły majątki.

- ***Dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych<sup>56</sup>***

Dekret przewidywał w art. 14 możliwość zaliczenia wartości pozostawionego za granicą mienia nieruchomości na pokrycie ceny nabycia lub czynszu za państwowe mienie nierolnicze przydzielone na podstawie dotychczasowych przepisów albo odstąpione w trybie dekretu osobom z kategorii I, jeżeli osoby te zamieszkiwały na tych terenach przed dniem 1 września 1939 r. Wartość

---

<sup>53</sup> Dz.U. Nr 59, poz. 318, z 1949 r. Nr 53, poz. 404 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95.

<sup>54</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 250.

<sup>55</sup> Dz.U. Nr 59, poz. 320 ze zm.

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 326.



mienia pozostawionego miała być obliczana według przepisów rozporządzenia Rady Ministrów określającego zasady ustalania ceny sprzedażnej budynków i czynszu za mienie nierolnicze oraz sposobu spłaty należności do kwoty nie wyższej od sumy wskazanej w tych przepisach (por. art. 8 dekretu). To samo dotyczyło osób z kategorii II.

Natomiast w nawiązaniu do wcześniejszych przepisów, art. 16 w ust. 1 przewidywał nabycie z mocy prawa nieruchomości nierolniczych przez osoby je posiadające i mające ustalające sprzedaż tych nieruchomości prawomocne orzeczenia b. komisji osadnictwa nierolniczego lub orzeczenia prezydów rad narodowych, wydane na podstawie dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska<sup>57</sup>, które nie nabyły do nich praw własności

Dekret został uchylony w art. 21 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych<sup>58</sup>.

- ***Dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym<sup>59</sup>***

Dekret przewidywał uwłaszczenie rolników lub ich następców prawnych użytkujących nieruchomości państwowe na podstawie umów dzierżawy co najmniej przez trzy lata (art. 1). Nadania następowały za cenę szacunkową, od której odliczano 1/20 część za każdy rok dzierżawy przed dniem 1 stycznia 1945 r. oraz sumę czynszu dzierżawnego wypłaconą po dniu 1 stycznia 1945 r. na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi (art. 3 ust. 1). Uwłaszczono też rolników gospodarujących na nieruchomościach państwowych, jeżeli oni lub ich poprzednicy prawni uzyskali posiadanie tych nieruchomości na podstawie umowy zawartej przed dniem 13 września 1944 r., a na Ziemiach Odzyskanych - przed dniem 9 maja 1945 r. z

<sup>57</sup> Dz.U. z 1946 r. Nr 71, poz. 389 i z 1947 r. Nr 66, poz. 410

<sup>58</sup> Dz.U. Nr 31, poz. 132.

<sup>59</sup> Dz.U. z 1959 r., Nr 14, poz. 78.

zamiarem nabycia na własność lub umowy o dział, zawartej przed dniem 1 września 1945 r., albo orzeczenia o zatwierdzeniu projektu parcelacji nieruchomości państwowych i wykazu nabywców wydane przed dniem 1 września 1939 r. (art. 6). Warunkiem uwłaszczenia było uzyskanie obywatelstwa polskiego i bycie członkami rodziny poprzedniego właściciela, który utracił własność nieruchomości wskutek nieuzyskania obywatelstwa polskiego (art. 7). Za członków rodziny uważano małżonka, dzieci, wnuków, rodziców i rodzeństwo. Nabycie następowało nieodpłatnie *inter alia* w przypadku repatriantów „którzy stosownie do umów międzynarodowych [mieli] otrzymać nieruchomości w zamian za nieruchomości pozostawione poza granicami Państwa” (art. 12 ust. 1), a w razie śmierci uprawnionego - pozostającemu przy życiu małżonkowi, a w braku małżonka - każdemu ze zstępnych w linii prostej w części odpowiadającej jego udziałowi w spadku (art. 12 ust. 2). Uprawnienia do zwolnienia od obowiązku uiszczenia ceny nabycia nieruchomości mogły być przekazane aktem notarialnym małżonkowi lub zstępnym w linii prostej (art. 12 ust. 3). Zwolnienie przysługiwało, jeżeli nieruchomości zostały nadane przed wejściem w życie dekretu lub jeżeli wniosek o nadanie im nieruchomości zostały złożone do dnia 31 grudnia 1957 r.

- ***Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych***<sup>60</sup>

Ustawa regulowała zasady sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych (por. art. 2), gruntów przydomowych oraz działek budowlanych osobom fizycznym i spółdzielniom mieszkaniowym. Zgodnie z art. 8 ust. 1, na pokrycie ceny z tytułu sprzedaży nieruchomości osoby z kategorii III mogły mieć zaliczoną wartość mienia nieruchomego pozostawionego za granicą. W rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy miał być określony sposób zaliczania ustalania wartości tego mienia oraz ustalenie innych kategorii osób, do których powinny być odpowiednio stosowane przepisy ust. 1 art. 8 ustawy.

---

<sup>60</sup> Dz.U. Nr 31, poz. 132.

- ***Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego***<sup>61</sup>

Ustawa zamykała kwestie uprawnień byłych właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości ziemskich, przejętych na własność Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>62</sup>, do otrzymania gospodarstw rolnych (art. 18). Uznano m.in. za wygasłe uprawnienia repatriantów do otrzymania państwowych nieruchomości rolnych, przysługujących im stosownie do umów międzynarodowych w zamian za mienie pozostawione poza granicami Państwa, jeżeli do dnia wejścia w życie ustawy nie zostali wprowadzeni w posiadanie takich nieruchomości (art. 20). Prawo do otrzymania państwowych nieruchomości rolnych na własność w drodze nadania na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska<sup>63</sup> przysługiwało osobom, które użytkowały te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy. Do tej kategorii osób należeli m.in. repatrianci wprowadzeni we władanie nieruchomości przez organy administracji rolnej, z wyjątkiem dzierżawców oraz osób użytkujących grunty na podstawie umów o zagospodarowaniu (art. 21).

- ***Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach***<sup>64</sup>

Na mocy ustawy tereny państwowe mogły być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym wraz z przeniesieniem prawa własności położonych na nich budynków. Na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste oraz ceny sprzedaży położonych na nich budynków osobom z kategorii III zaliczano wartość pozostawionego za granicą mienia nieruchomego.

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 58 z 1989 r., poz. 348 ze zm.

<sup>62</sup> Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

<sup>63</sup> Dz.U. z 1946 r. Nr 49, poz. 279 i z 1947 r. Nr 66, poz. 410.

<sup>64</sup> T.j. Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159 ze zm.

Zaliczenie wartości tego mienia mogło nastąpić przy oddaniu w użytkowanie wieczyste jednej działki budowlanej z równoczesną sprzedażą jednego domu jednorodzinnego (lokalu w małym domu mieszkalnym), jeżeli działka była zabudowana takim domem (lokałem), osobie uprawnionej lub łącznie wszystkim spadkobiercom tej osoby (art. 17b ustawy). Zgodnie z ust. 2, jeżeli osoby uprawnione otrzymały już tytułem ekwiwalentu za pozostawiony majątek nieruchomy grunty rolne bez zabudowań, wartość pozostawionych budynków zaliczano tym osobom na pokrycie ceny sprzedaży budynków i opłat za teren oddany w użytkowanie wieczyste równocześnie ze sprzedażą położonych na nim budynków. Rozporządzenie Rady Ministrów miało określić sposób zaliczania na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste terenu i ceny budynku wartości majątku nieruchomego pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obszaru Państwa oraz sposób ustalenia wartości tego mienia<sup>65</sup>.

Ustawa została uchylona przez art. 100 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

- ***Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości***<sup>66</sup>

Tzw. ekwiwalentu za „mienie zabużańskie” dotyczył art. 88 [81] ustawy o gospodarce gruntami. Podobnie jak wcześniejsze, przewidywał on możliwość zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą 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 Państwa osobom z kategorii III. Zaliczenie mogło nastąpić albo na rzecz właściciela mienia pozostawionego, albo wskazanej przez niego jednej osoby uprawnionej do dziedziczenia ustawowego (ust. 2). W przypadku śmierci właściciela, uprawnienia do zaliczenia przysługiwały łącznie wszystkim jego spadkobiercom lub jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione

---

<sup>65</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na pokrycie opłat z tytułu użytkowania wieczystego terenu i ceny sprzedaży położonych na nim budynków (Dz.U. Nr 13, poz. 118).

<sup>66</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.

(ust. 3). Ustawa zakreślała termin złożenia wniosku o zaliczenie przez osobę uprawnioną, tj. 31 grudnia 1990 r. pod rygorem wygaśnięcia uprawnienia (ust. 4). Sposób zaliczania określało rozporządzenie Rady Ministrów<sup>67</sup>.

Ustawa została uchylona ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 241 pkt 1).

### 3.2. „Mienie zabużańskie” w ustawodawstwie RP

- ***Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw***<sup>68</sup>

W art. 17 ustawy wskazano, że do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności osobom, które na podstawie art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości złożyły wnioski o zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jak wynika z analizy sprawozdań stenograficznych, oficjalną przyczyną powyższego wyłączenia było zawieszenie możliwości skorzystania z majątku Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) do czasu uregulowania wszelkich roszczeń pokrzywdzonych, w tym byłych właścicieli. Uzasadniano to m.in. konieczności równego traktowania osób pokrzywdzonych.

---

<sup>67</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków (Dz.U. Nr 47, poz. 244).

- ***Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej***<sup>69</sup>

Dostrzegając problem zaliczenia wartości mienia pozostawionego zagranicą, w art. 16 ustawy z 1994 r. przewidziano możliwość nabywania wszelkich nieruchomości przejętych od wojsk rosyjskich z zaliczeniem przez osoby uprawnione do ekwiwalentu na podstawie ustawy o gospodarce gruntami z 1985 r. wartości pozostawionego mienia nieruchomego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Polski. Do nieruchomości przekazanych AWRSP nie stosuje się przepisu art. 17 ustawy z 1993 r. (art. 16 ust. 2). Zaliczenie może następować na rzecz kilku wnioskodawców, na ich wspólny wniosek (ust. 3).

- ***Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej***<sup>70</sup>

Zgodnie z art. 89, do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności osobom, które na podstawie art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości złożyły wniosek o zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, jeżeli osoby te skorzystały z pomniejszenia ceny sprzedaży, o której mowa w art. 58, w wysokości równej lub wyższej od wartości tego mienia. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, cenę sprzedaży kwatery lub lokalu dla osoby uprawnionej pomniejsza się o 6% za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia według stopnia wojskowego albo 3% za każdy rok zajmowania kwatery (lokalu mieszkalnego) na podstawie decyzji o przydziale lub umowy najmu - przy czym łączna obniżka nie może przekroczyć 95% tej ceny.

---

<sup>68</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3.

<sup>69</sup> Dz.U. Nr 79, poz. 363.

- ***Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami***<sup>71</sup>

W obowiązującej obecnie ustawie o gospodarce nieruchomościami wprowadzono zbliżone regulacje do tych, jakie istniały na gruncie ustawy z 1985 r. Zgodnie z art. 212 ust. 1, wartość nieruchomości należących do osób z kategorii III może być zaliczana na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa. W wypadku, gdy wartość pozostawionych nieruchomości przewyższała wartość nabytych „jako ekwiwalent”, różnica może zostać zaliczona na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki zabudowanej budynkiem, przeznaczonym na prowadzenie działalności handlowej lub usługowej, na pracownię do prowadzenia działalności twórczej, domem letniskowym, garażem albo działki przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę (ust. 2). Zaliczenie może nastąpić na rzecz właściciela nieruchomości pozostawionych bądź wskazanej przez niego jednej osoby uprawnionej do dziedziczenia ustawowego. W razie śmierci właściciela, uprawnienia do zaliczenia przysługują łącznie wszystkim jego spadkobiercom lub jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione (ust. 5).

Obecnie, zgodnie z art. 213 ustawy, art. 212 nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej”.

- ***Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności***<sup>72</sup>

Ustawa ta stwarza mechanizm służący możliwości nabycia przez użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, które oddano im w użytkowanie wieczyste. W art. 6 przewiduje możliwość przekształcenia

---

<sup>70</sup> Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.

<sup>71</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 741.

<sup>72</sup> Dz.U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1299.

nieodpłatnego, które może nastąpić m.in. na rzecz użytkowników wieczystych albo ich następców prawnych, którym nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste w związku z utratą mienia wskutek wojny 1939-1945 r. i którzy pozostawili majątek na terytorium nie znajdującym się na obecnym obszarze Państwa Polskiego, albo którzy na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mieli otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, a wartość tego mienia jest wyższa od opłaty za przekształcenie.

- ***Ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw***<sup>73</sup>

Ustawa ta w art. 21 pkt 17 lit b znowelizowała art. 31 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego. Stanowi ona, że *de lege lata* nie można nabywać jako ekwiwalentu mienia Agencji. Zmiana ta była przewidziana już w projekcie rządowym (Druk Sejmu IV kadencji, nr 82, s. 23). Pośrednio z uzasadnienia można jedynie wnioskować, iż celem tej nowelizacji było rozszerzenie możliwości pozyskiwania środków pieniężnych na cele modernizacji sił zbrojnych.

#### **4. *Kwestie do rozwiązania w przyszłości***

Kwestia zadośćuczynienia szkód „zabużan” związanych z wysiedleniami po II wojnie światowej przewidywała uchwalona przez Sejm III kadencji w dniu 7 marca 2001 r. ustawa reprivatyzacyjna („o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach”)<sup>74</sup>. Zgodnie z jej art. 3 ust. 3, „osobą uprawnioną w rozumieniu (...) ustawy [miała być m.in.] osoba, która utraciła własność nieruchomości po dniu 1 września 1939 r. na

<sup>73</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 1800 z 29 grudnia 2001 r.

<sup>74</sup> Por. Rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, druk Sejmu III kadencji nr 1360.



*obszarach wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej, które po II Wojnie światowej weszły w skład terytorium Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, pod warunkiem, że w okresie do dnia 1 stycznia 1999 r. opuściła terytorium byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*". Została ona jednak zawetowana przez Prezydenta RP<sup>75</sup> na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji i ostatecznie nie weszła w życie<sup>76</sup>. Obecnie, *de lege lata* nie istnieją żadne szczególne regulacje, które w inny sposób poza opisaną powyżej możliwością zaliczenia wartości mienia przewidywałyby inne sposoby wypłaty odszkodowań bądź innego rodzaju zadośćuczynienie.

Jak wskazano w postanowieniu TK z dnia 28 marca 2001 r., sygn. Ts 13/01 dotyczyło skargi konstytucyjnej o stwierdzenie niezgodności z art. 2 i 77 Konstytucji ustawy „zmiana podmiotu własności określonych składników mienia państwowego nie prowadzi (...) do wyłączenia możliwości dochodzenia roszczeń majątkowych związanych z pozostawionym «mieniem zabużańskim», modyfikując jedynie sposób i formę ich realizacji”. Należy jednak zgodzić się z pojawiającymi się poglądami, iż regulacje ograniczające katalog nieruchomości, które mogą być wykorzystane jako ekwiwalent (Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencji Mienia Wojskowego), jak i przepisy, które po 1989 r. uwłaszczyły niektóre kategorie podmiotów (osób fizycznych i prawnych) sprawiły, iż w obecnym stanie prawnym istnieje faktyczna niemożność realizacji przepisów dotyczących zaliczania wartości „mienia zabużańskiego”<sup>77</sup>. Cały czas pozostaje aktualna konstatacja zawarta w opracowaniu Rzecznika Praw Obywatelskim wydanym dziesięć lat temu, iż „istniejąca sytuacja oznacza w praktyce zawieszenie realizacji ekwiwalentów za „mienie zabużańskie”. Jest to winą administracji, która najpierw przyrzekła

---

<sup>75</sup> Druk Sejmu III kadencji nr 2719.

<sup>76</sup> Koncepcje, przebieg prac legislacyjnych i argumentację zawartą w vecie prezydenckim szczegółowo analizuje P. Kuglarz, *Reprywatyzacja*, [w:] tenże (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji, Pomiędzy „grubą kreską” a dekomunizacją - doświadczenia Polski i Niemiec*, Kraków 2001, s. 284 i n.

<sup>77</sup> Zob. np. uzasadnienie rządowego projektu ustawy reprivatyzacyjnej, s. 7; zob. też np. uzasadnienie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, druk Senatu V kadencji nr 175 z dnia 19 lipca 2002 r., s. 3-4.

obywatelom możliwość otrzymania takich ekwiwalentów, a następnie doprowadziła do sytuacji uniemożliwiającej realne ich otrzymanie”<sup>78</sup>.

Poza skargami do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek „o stwierdzenie niezgodności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 roku na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, art. 213 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 212 tej ustawy do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 roku o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego” (sprawa sygn. K 33/02).

Złożony w Senacie projekt ustawy autorstwa sen. Smoktunowicza o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk Senatu V kadencji nr 175 z dnia 19 lipca 2002 r.) przewiduje uchylenie art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, uchylenie art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz nowelizację art. 212 ust. 1 tej ostatniej przez dodanie po słowie: „lokali” zwrotu: „lub nieruchomości rolnych”.

---

<sup>78</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich - *Utracone majątki. Zwrot i odszkodowania*, Warszawa 1992, s. 37.

## **II. Umowy międzynarodowe dotyczące mienia zabużan (umowy zabużańskie) i ich skuteczność na gruncie prawa polskiego**

### **1. Umowy zabużańskie**

W dniu 9 września 1944 roku Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego zawarł układy z rządem Ukraińskiej SSR oraz rządem Białoruskiej SSR o ewakuacji ludności białoruskiej i ukraińskiej z terytorium Polski i obywateli polskich z terytoriów BSSR i USSR. Analogiczny układ w dniu 22 września 1944 r. zawarty został z rządem Litewskiej SSR. Na mocy tych trzech umów (określanych potocznie jako umowy republikańskie) ustalono zasady ewakuacji osób narodowości białoruskiej, ukraińskiej, rosyjskiej, rusińskiej i litewskiej z terytorium Polski oraz Polaków i Żydów, będących obywatelami polskimi do 17 września 1939 r., ze wschodnich terenów II Rzeczypospolitej, które następnie zostały anektowane przez ZSRR. Układy regulowały również kwestie majątkowe związane z przesiedleniami, zarówno zasady ponoszenia kosztów przesiedlenia (koszty te miały być w całości ponoszone przez strony i nie mogły w żadnym stopniu obciążać przesiedleńców - art. 4 i 6 układów), jak i zasady postępowania z majątkiem osób przesiedlonych, w tym prawo do rekompensat za pozostawione mienie (art. 3 układów). Zgodnie z postanowieniami układów osobom ewakuowanym zezwolono na wywóz bydła i ptactwa domowego, a także rzeczy ruchomych, w szczególności przedmiotów codziennego użytku (odzież, obuwie, bielizna, pościel, produkty żywnościowe, sprzęty domowe) o łącznej masie nie przekraczającej dwóch ton na jedną rodzinę. Zakazem wywozu objęto natomiast m.in. pieniądze (z wyjątkiem polskich złotych papierowych do kwoty 1000 zł), papiery wartościowe, złoto i platynę, kamienie szlachetne w stanie nie obrobionym, kolekcje dzieł sztuki, auta i motocykle oraz meble. Pozostawione przez uchodźców mienie zarówno ruchome, jak i nieruchome miało zostać szczegółowo opisane przez ustanowionych na mocy układów przedstawicieli

i pełnomocników. Mienie to powierzone zostało w opiekę państwu, winni uszkodzenia powierzonego dobytku - jak stanowiły układy (art. 3 ust. 7) - mieli zostać pociągnięci do odpowiedzialności. Zgodnie z art. 3 ust. 6 każdej z umów republikańskich państwo polskie zobowiązało się zwrócić osobom przesiedlonym do Polski wartość pozostawionych rzeczy ruchomych i nieruchomości. Zwrot ten miał nastąpić według wyceny ubezpieczeniowej, zaś w przypadku braku takiej wyceny, wartość pozostawionego mienia miała zostać oszacowana przez pełnomocników i przedstawicieli stron. Tym samym umowy republikańskie przyznały zabużanom w istocie prawo do pełnej rekompensaty za pozostawiony w wyniku ewakuacji majątek (zwrot równowartości pozostawionych ruchomości i nieruchomości). Strony zawierające układy przyjęły ponadto zasadę, zgodnie z którą domy zarówno w miastach, jak i na wsi opuszczone na skutek przesiedlenia miały być w pierwszej kolejności przeznaczone na zaspokojenie potrzeb przybyłych na te tereny przesiedleńców.

Dopełnieniem umów republikańskich w sprawie przesiedlenia ludności polskiej ze wschodnich kresów II RP była umowa zawarta w dniu 6 lipca 1945 r. pomiędzy Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i rządem ZSRR regulująca kwestię zmiany obywatelstwa osób przesiedlanych. Umowa ta potwierdzała zasadę wyrażoną uprzednio we wskazanych wyżej układach, zgodnie z którą wszystkie koszty związane z przesiedleniami ponoszone są przez władze polskie i radzieckie, zaś wzajemne rozliczenia z tego tytułu dokonane zostaną w trybie oddzielnej umowy (ust. 2 protokołu dołączonego do umowy z dnia 6 lipca 1945 r.). Ponadto załączony do umowy protokół, stanowiący zgodnie z wolą stron wyrażoną w art. 14 umowy jej integralną część, potwierdzał regulacje dotyczące mienia osób wysiedlanych przewidziane w umowach republikańskich. Art. 1 protokołu stanowił bowiem: *Umowa nie zmienia postanowień, przewidzianych w Umowach zawartych 9 i 22 września 1944 roku pomiędzy Rządem Ukraińskiej, Białoruskiej i Litewskiej SSR i Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego o wzajemnej ewakuacji ludności ukraińskiej, białoruskiej, rosyjskiej, rusińskiej, litewskiej, polskiej i żydowskiej.* Dodatkowo w protokole tym wprowadzono regulacje szczególne,

związane ze środkami pieniężnymi znajdującymi się w posiadaniu repatriantów. Zgodnie z art. 7 protokołu osoby wyjeżdżające z ZSRR do Polski miały prawo zabrać ze sobą kwotę stanowiącą równowartość tysiąca złotych. Pozostałe środki pieniężne będące w posiadaniu repatriantów winny być zdeponowane za pokwitowaniem przedstawicielom radziecko - polskiej Komisji. Zdeponowane w ten sposób kwoty miały zostać zwrócone osobom przesiedlonym po ich przyjeździe do Polskę przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (art. 8 protokołu).

Kwestia wzajemnych rozliczeń stron z tytułu dokonanych repatriacji ostatecznie uregulowana została umową z dnia 21 lipca 1952 r. zawartą między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem ZSRR oraz rządami republik: białoruskiej, ukraińskiej i litewskiej. Zgodnie z art. 5 tej umowy strony zgodziły się uznać za całkowicie pokryte i uregulowane wzajemne pretensje wynikające z wykonania umów republikańskich oraz umowy z 6 lipca 1945 r. Dotyczyło to zarówno wydatków poniesionych w związku z organizacją repatriacji (koszty przewozu ewakuowanej ludności, koszty utrzymania aparatu ewakuacyjnego), jak i mienia pozostawionego przez osoby przesiedlone<sup>1</sup>. Tym samym państwo polskie przejęło na siebie cały ciężar finansowy związany z realizacją praw przesiedlonych zabużan do rekompensat za pozostawione na Wschodzie mienie, bez możliwości jakiegokolwiek regresu w tym zakresie wobec Związku Radzieckiego i jego ówczesnych republik związkowych, dziś niepodległych państw: Białorusi, Ukrainy i Litwy.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich (Rzeczpospolita z dnia 29 lipca 2002 r.), że nie ma obecnie sensu badać prawnej legitymacji ówczesnych władz polskich, w szczególności PKWN, do zawarcia powyższych umów. Państwo polskie uznało bowiem moc wiążącą tych umów i wynikających z nich zobowiązań.

---

<sup>1</sup> Warto przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 2 umowy z 21 lipca 1952 r. rząd RP zobowiązał się wypłacić rządowi ZSRR 76 milionów rubli w celu - jak to ujęto w umowie - *uskutecznienia pełnych i ostatecznych wzajemnych rozliczeń za ruchome i nieruchome mienie, produkty rolne i zasiewy pozostawione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ZSRR przez ewakuowaną ludność i ludność przesiedloną w związku z delimitacją polsko - radzieckiej granicy państwowej*

Za pomocą aktów prawnych wydanych zarówno w okresie PRL, jak i w III Rzeczypospolitej, ustawodawca wielokrotnie potwierdził wynikające z art. 3 ust. 6 umów republikańskich prawo zabużan do ekwiwalentu za pozostawione na Wschodzie mienie. Tytułem przykładu wskazać należy m.in. art. 9 dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska, 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, art. 17 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, czy w końcu art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje dodatkowo oparcie w stanowisku wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 28 listopada 2001 r.<sup>2</sup> Trybunał badając kwestię zgodności z Konstytucją RP dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>3</sup> wskazał, że *sprawa legalności działania władz państwowych narzuconych Polsce w 1944 r. należy dziś do sfery ocen historycznych i politycznych. Oceny te nie mogą być przenoszone bezpośrednio na sferę ukształtowanych wówczas stosunków prawnych. Brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową. Akty normatywne tych organów były podstawą rozstrzygnięć indywidualnych, które m.in. ukształtowały strukturę własnościową w obszarze własności rolnej, a także stosunki prawne w innych dziedzinach życia społecznego. Upływ czasu, który z punktu widzenia prawa nie jest zjawiskiem obojętnym, nadał tym stosunkom trwałość i dziś są one podstawą ekonomicznej i społecznej egzystencji znacznej części społeczeństwa polskiego.*

---

<sup>2</sup> SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13 ze zm.

## **2. Bezpośrednie i pośrednie stosowanie postanowień umów zabużańskich**

Zgodnie z art. 91 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (ust. 1). Ponadto bezpośredniemu stosowaniu w prawie krajowym podlega również prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową (ust. 3)<sup>4</sup>. Normy pochodzące ze wskazanych źródeł mają pierwszeństwo przed ustawami krajowymi w przypadku ewentualnej kolizji (art. 91 ust. 2 i 3). W ten sposób Konstytucja wprowadziła do polskiego porządku prawnego koncepcję norm samowykonalnych odnosząc ją zarówno do norm wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych, jak i uchwał organizacji międzynarodowych (art. 91 ust. 3). Powyższe zasady mają również zastosowanie, zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji, do umów międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. pod warunkiem jednak, że umowy te zostały ratyfikowane zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami konstytucyjnymi oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw, a nadto z ich treści wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Przepis ten ukierunkowany został na przyszłe uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej i odnosi się do tzw. pochodnych aktów prawa wspólnotowego: rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, które na mocy Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (obecnie art. 249 według numeracji wprowadzonej przez Traktat Amsterdamski) i w świetle jego interpretacji dokonanej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, zyskują w różnym zakresie bezpośrednią skuteczność w prawie wewnętrznym państw członkowskich.

<sup>5</sup> Art. 89 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: *Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:*

- 1) *pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,*
- 2) *wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,*
- 3) *członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,*
- 4) *znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,*
- 5) *spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.*

Pogląd przyznający niektórym postanowieniom umów międzynarodowych charakter norm samowykonalnych już od początku lat 90 aprobowany był coraz powszechniej w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>6</sup>. W orzeczeniu z 7 stycznia 1992 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *Rzeczpospolita Polska przez ratyfikowanie Paktów (umów) jest nimi związana, wobec czego powinny one być stosowane, w tym także przez sądy i to na zasadzie ex proprio vigore, chyba że z treści i sposobu sformułowania umowy (Paktu) międzynarodowej wynika, że nie jest to akt samowykonalny*<sup>7</sup>. Charakter samowykonalny przyznano w orzecznictwie między innymi art. 21 Konwencji o Prawach Dziecka z 1989 r.<sup>8</sup>, wielu postanowieniom Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.<sup>9</sup> oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.<sup>10</sup>

Koncepcja przyznająca traktatom międzynarodowym charakter samowykonalny (*self-executing treaties*) - zapoczątkowana w orzecznictwie sądów amerykańskich - zakłada, że niektóre normy prawa międzynarodowego mogą być skuteczne nie tylko w stosunku do państw (jak większość norm prawa międzynarodowego), ale mogą też oddziaływać bezpośrednio na sytuację prawną ich obywateli, stanowić samodzielną podstawę prawną roszczeń dochodzonych przez jednostki przed sądami

---

<sup>6</sup> Zob. A.Preisner, *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów polskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, s. 127-144, P.Hofmański, *Wpływ standardów w zakresie prawom międzynarodowej ochrony praw człowieka na system prawa karnego i praktykę sądów karnych*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państwa*, Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy oraz Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, nr 3-4, s. 107-127; W.Czapliński, *Z praktyki stosowania prawa międzynarodowego w polskim systemie prawnym*, PiP 1998, nr 2, s. 82-85; tenże, *Miejsce prawa międzynarodowego w porządku prawnym RP pod rządami Małej Konstytucji*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 239 i n.; J.Oniszczyk, *Umowy międzynarodowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 1995, nr 7, s. 14 i n.

<sup>7</sup> K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.

<sup>8</sup> Uchwała 7 sędziów SN z dnia 12 czerwca 1992 r., OSNC 1992, nr 10, poz. 179.

<sup>9</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 października 1992 r., OTK 1992, nr 2, poz. 23; Wyrok NSA z dnia 20 listopada 1990 r., ONSA 1991, nr 1, poz. 4; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 1991 r., ONSA 1991, nr 3-4, poz. 64; wyrok SN z dnia 17 października 1991 r., OSNKW 1992, nr 3-4, poz. 19; uchwała SN z dnia 19 lutego 1997 r., OSNKW 1997, nr 3-4, poz. 21.

<sup>10</sup> Uchwała 7 sędziów SN z dnia 11 lutego 1993 r., OSNC 1993, nr 7-8, poz. 117; postanowienie SN z dnia 29 lipca 1997 r., OSNKW 1997, nr 9-10, poz. 85.



krajowymi. Sądy krajowe i inne organy władzy państwowej obowiązane są stosować te normy wprost w takiej formie, w jakiej przewidziane zostały w stanowiącej ich źródło umowie międzynarodowej. Normy samowykonalne obowiązują więc bezpośrednio w stosunkach wewnętrzpaństwowych, bez potrzeby ich implementowania przez normy krajowe<sup>11</sup>.

W świetle powyższego gdyby uznać, że umowy zabużańskie, w tym zwłaszcza umowy republikańskie, mają charakter umów samowykonalnych na gruncie prawa polskiego, normy w nich zawarte, w szczególności normy z art. 3 ust. 6 każdej z umów republikańskich oraz norma z art. 8 Protokołu załączonego do tekstu umowy z 6 lipca 1945 r., mogłyby stanowić samodzielną podstawę materialnoprawną skierowanych wobec Skarbu Państwa roszczeń o zwrot równowartości mienia (ruchomego i nieruchomości) pozostawionego przez zabużan na kresach wschodnich.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji (art. 91 ust. 1), a także zasadami wypracowanymi w tym zakresie w orzecznictwie, wskazać można na dwa kryteria decydujące o uznaniu norm zawartych w danej umowie międzynarodowej za normy samowykonalne: kryterium formalne - dotyczące sposobu wprowadzenia umowy międzynarodowej do porządku wewnętrznego (wymóg ratyfikacji umowy oraz ogłoszenia jej tekstu w Dzienniku Ustaw) oraz kryterium materialne - odnoszące się do treści norm zawartych w umowie międzynarodowej (wymóg kompletności umożliwiający stosowanie danej normy bez konieczności wydania ustawy implementującej). Odnośnie tego drugiego kryterium w doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że norma prawa międzynarodowego jest kompletna pod względem prawnym,

---

<sup>11</sup> Co do ogólnego pojęcia normy samowykonalnej zob. A. Bleckmann, *Self-Executing Treaty Provisions*, [w:] *Encyclopaedia of Public International Law*, North-Holland, s. 414; J.H. Jackson, *Introduction - Direct Application and Self-Executing Nature of Treaties*, *American Journal of International Law* 1992, vol. 86; J.J. Paust, *Self-Executing Treaties*, *American Journal of International Law* 1988, vol. 82, nr 4, s. 771-775; C.M. Vazquez, *The four doctrines of self-executing treaties*, *American Journal of International Law* 1995, vol. 89, s. 695-723. W literaturze polskiej m.in.: P. Daranowski, *Norma samowykonalna w krajowym porządku prawnym*, *Przegląd Stosunków Międzynarodowych* 1987, nr 2; K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa Wspólnot Europejskich w prawie wewnętrznym państw członkowskich*, [w:] *Wspólnoty Europejskie (Unia). Wybrane problemy prawne*, Wrocław 1995, część II, s. 107-109; A. Wyrozumska, *Formy zapewnienia skuteczności prawu międzynarodowemu w porządku krajowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 83-87.

jeżeli jest na tyle jasna i precyzyjna, aby możliwe było ustalenie na jej podstawie zakresu i treści uprawnień z niej wynikających, określenie adresata tych uprawnień oraz ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za ich realizację. Ponadto realizacja uprawnień wynikających z danej normy nie może być uzależniona od jakichkolwiek działań prawnych (legislacyjnych) podejmowanych w krajowym porządku prawnym.

Odnosząc powyższe kryteria samowykonalności do umów zabużańskich wskazać należy, co następuje. Umowy zawarte przez PKWN z rządami Ukraińskiej SSR i Białoruskiej SSR w dniu 9 września 1944 roku oraz z rządem Litewskiej SSR w dniu 22 września 1944 r. nie zostały nigdy ratyfikowane. Ratyfikacją nie zostały również objęte: umowa zawarta w dniu 6 lipca 1945 r. pomiędzy Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i rządem ZSRR regulująca kwestię zmiany obywatelstwa osób przesiedlanych oraz umowa z dnia 21 lipca 1952 r. zawarta między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem ZSRR oraz rządami republik: białoruskiej, ukraińskiej i litewskiej. Co więcej żadna z umów zabużańskich nie została opublikowana w Dzienniku Ustaw. Jedynie w art. 20 każdej z umów republikańskich zawarto zobowiązanie stron do podania informacji o zawarciu tych umów w specjalnym komunikacie. Tak więc zawarte w Konstytucji RP kryteria formalne uznania danej umowy międzynarodowej za umowę o charakterze samowykonalnym nie zostały w tym przypadku spełnione. Z tych względów nie można normom zawartym w umowach zabużańskich nadać charakteru *self - executing* i uznać ich obowiązywania *ex proprio vigore*. Tym samym postanowienia tych umów nie mogą stanowić samoistnej podstawy materialnoprawnej ewentualnych roszczeń dochodzonych przed sądami powszechnymi. Ponadto art. 87 Konstytucji w sposób wyczerpujący wymienia źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego, przy czym te ostatnie jedynie na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Umowy zabużańskie, jako umowy nieratyfikowane i niepromulgowane, nie mieszczą się w tym katalogu i tym samym w świetle przyjętej w naszym porządku prawnym koncepcji

zamkniętego katalogu źródeł prawa, nie mogą być zaliczone do źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP.

Jak wskazuje się w doktrynie pozycja umów międzynarodowych, które nie podlegają ratyfikacji, nie jest jasna w naszym porządku prawnym.<sup>12</sup> Do tej kategorii, jak zostało to wykazane powyżej, zaliczyć należy umowy zabużańskie. Konstytucja nie określa bezpośrednio stosunku tej kategorii umów do prawa wewnętrznego<sup>13</sup>. Zgodnie z przyjętą w art. 87 Konstytucji koncepcją zamkniętego katalogu źródeł prawa, umowy międzynarodowe zawarte w trybie prostym i nie podlegające ratyfikacji nie stanowią źródeł powszechnie obowiązującego prawa polskiego. Jednocześnie jednak art. 9 Konstytucji wprowadza jako jedną z zasad ustrojowych zasadę poszanowania prawa międzynarodowego - Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W świetle tej zasady uznać należy, że umowy te nie będąc źródłem powszechnie obowiązującego prawa są jedynie wykonywane przez organy państwa zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, a także art. 9 Konstytucji. Funkcjonują więc jako rodzaj zobowiązań, które państwo powinno wykonać<sup>14</sup>. Umowy te mają więc moc wiążącą w relacji do organów państwa, które zobowiązane są do wykonywania zawartych w nich postanowień, w szczególności podjęcia skutecznych działań legislacyjnych umożliwiających faktyczną ich realizację. Ponadto pośrednie stosowanie tej kategorii umów międzynarodowych przejawiać się będzie w obowiązku dokonywania wykładni istniejących norm prawa krajowego w sposób zapewniający ich zgodność z postanowieniami zawartymi w tych umowach<sup>15</sup>. Zasada wyrażona w art. 9 Konstytucji odnosi

---

<sup>12</sup> W. Czaplński, *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i polskiego prawa wewnętrznego w świetle przepisów Konstytucji z 1997 roku oraz orzecznictwa*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 63.

<sup>13</sup> R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998, nr 1, s. 6.

<sup>14</sup> A. Wyrozumska, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998, nr 4, s. 83. Zob. również nieco inne ujęcie tego zagadnienia: R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego...*, s. 6 i n.

<sup>15</sup> Trafnie kwestia ta została ujęta w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r., V S.A. 708/99, OSP 2000, nr 9, poz. 134: *W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że art. 9 Konstytucji stanowi dyrektywę dla organów państwa, by tworzone akty prawa wewnętrznego były zgodne z całym prawem międzynarodowym i by przez odpowiednią wykładnię prawa wewnętrznego zapewnić w jak największym stopniu jego zgodność z*

się bowiem do wszystkich organów władzy państwowej, w tym również do organów stosujących prawo, zwłaszcza organów władzy sądowniczej – sądów i trybunałów.

### **3. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa**

Osobną kwestią wymagającą szczególnego namysłu, ściśle związaną jednak z problemem skuteczności postanowień umów międzynarodowych w prawie wewnętrznym, jest zagadnienie odpowiedzialności państwa za nienależyte wykonanie wynikających z nich zobowiązań, w szczególności na skutek braku lub nienależytej implementacji tych umów do prawa krajowego. Zagadnienie to wymaga gruntownego opracowania w znacznie szerszym kontekście zasad i przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej za działania organów władzy publicznej. W tym miejscu może zostać ono jedynie nakreślone i zupełnie wstępnie rozpoznane.

Zagadnienia związane z odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa za działania, w szczególności działania legislacyjne sprzeczne z prawem wspólnotowym, są od wielu lat przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu<sup>16</sup>. ETS dążąc do zapewnienia maksymalnej efektywności normom prawa wspólnotowego w porządkach prawnych państw członkowskich (zasada *effet utile*) dopuścił

---

*treścią prawa międzynarodowego. Wskazuje się także na możliwość bezpośredniego stosowania art. 9 Konstytucji przez sądy także w stosunku do innych źródeł prawa międzynarodowego aniżeli umowy ratyfikowane. Zob. również: W. Czapliński, A. Wyrozumka, Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego, Warszawa 2001, s. 126-134.*

<sup>16</sup> Zob. m.in.: T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, Oxford 1994, s. 225-226; R. Van den Bergh, H.B. Schäfer, *State Liability for Infringement of the E.C. Treaty: Economic Arguments in Support of a Rule of "Obvious Negligence"*, ELR 1998, vol. 23, s. 552-567; N. Emiliou, *State Liability Under Community Law: Shedding More Light on the Francovich Principle?*, ELR 1996, vol. 21, s. 399-411; I. Steiner, *From direct effects to Francovich*, ELR 1995, vol. 18, s. 8 i n. W literaturze polskiej: M. Górka, *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenia prawa wspólnotowego*, Przegląd Prawa Europejskiego 1997, nr 2, s. 32-40; tenże, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, w szczególności s. 78-86; N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 151-168; K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa Wspólnot Europejskich w prawie wewnętrznym państw członkowskich*, [w:] *Wspólnoty Europejskie (Unia). Wybrane problemy prawne*, red. J. Kolasa, część II, Wrocław 1995, s. 130-132.

odpowiedzialność odszkodowawczą państw wobec jednostki za naruszenie prawa wspólnotowego, w tym także za zaniechania legislacyjne prowadzące do braku, bądź nienależytej implementacji prawa wspólnotowego<sup>17</sup>. Trybunał wskazał przy tym na następujące przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa: działanie bądź zaniechanie państwa spowodowało naruszenie prawa wspólnotowego (przy czym za sprawcę naruszenia może być uznana również krajowa władza ustawodawcza), naruszony przepis prawa wspólnotowego przyznawał jednostce pewne uprawnienie, w końcu istnieje związek przyczynowy pomiędzy dokonaniem przez państwo naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostkę. Podstawę prawną tej odpowiedzialności ETS umiejscowił w prawie wspólnotowym, w szczególności w postanowieniach artykułu 10 Traktatu WE, który zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich niezbędnych środków, zarówno o charakterze ogólnym, jak i szczególnym, w celu wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Uzasadniając tę koncepcję Trybunał wskazał przede wszystkim, że pełna efektywność prawa wspólnotowego doznałaby uszczerbku, zaś ochrona uprawnień przyznanych przez to prawo byłaby osłabiona, gdyby jednostki nie dysponowały środkami prawnymi umożliwiającymi naprawienie szkody spowodowanej naruszeniem przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego.

Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa przyjęte przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w chwili obecnej, gdy Polska nie jest członkiem Unii Europejskiej, mogą mieć dla nas co najwyżej charakter jedynie teoretycznego modelu. Tym niemniej orzecznictwo to ukazuje aktualne tendencje istniejące w tym zakresie w prawie europejskim, koresponduje przy tym z treścią rekomendacji nr R (84) 15 o

---

<sup>17</sup> Zob. zwłaszcza orzeczenia w sprawach: C - 6, 9/90, *Francovich i inni przeciwko Republice Włoskiej*, ECR 1991, s. 5357; C - 46, 48/93, *Brasserie du Pêcheur S.A. przeciwko Niemcom i The Queen p. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd i inni*, ECR 1996, s. I - 1029.

odpowiedzialności władzy publicznej przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 18 września 1984 r.<sup>18</sup>

Powstaje pytanie, czy odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za działania legislacyjne, w tym zwłaszcza odpowiedzialność za niepodjęcie działań legislacyjnych dotyczących wykonania zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, bądź podjęcie w tym zakresie działań wadliwych, może znaleźć normatywną podstawę w prawie polskim. Wydaje się, że istnieją pewne argumenty *de lege lata* przemawiające za udzieleniem odpowiedzi twierdzącej na tak postawione pytanie. Podstawy prawnej tak konstruowanego roszczenia należałoby poszukiwać przede wszystkim w treści art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Istotnych argumentów w tym zakresie dostarcza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w orzeczeniu z dnia 4 grudnia 2001 r.<sup>19</sup>, w którym Trybunał dokonał szczegółowej wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz zawartych w kodeksie cywilnym regulacji dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa (art. 417 i 418 k.c.)<sup>20</sup>. Należy również brać pod uwagę argumenty i kontrargumenty związane z tym zagadnieniem zawarte w wypowiedziach przedstawicieli doktryny<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Tekst Rekomendacji wraz z komentarzem M. Safjana opublikowany został [w:] *Standardy Prawne Rady Europy. Teksty i komentarze, T. II. Prawo cywilne*, (red. M. Safjan), Warszawa 1995, s. 262 i n.

<sup>19</sup> SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.

<sup>20</sup> Zgodnie z orzeczeniem Trybunału art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 417 k.c. zgodny jest z art. 77 ust. 1 Konstytucji, o ile rozumiany jest w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności.

<sup>21</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, nr 4, s. 3 i n.; tenże, *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji (W odpowiedzi prof. Adamowi Szpunarowi)*, PiP 1999, nr 9, s. 79 i n.; A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 1999, nr 6, s. 86 i n.; tenże, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, Rejent 2001, nr 2, s. 121 i n.; E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999, nr 7, s. 75 i n.; M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, nr 3, s. 79 i n.; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, Palestra 2000, nr 11-12, s. 16 i n.; K. Świdorski, *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 6, s. 3 i n.; G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, PS 2002, nr 4, s. 3 i n.; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, nr 6, s. 37 i n.

Regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji w opinii Trybunału wyrażonej w orzeczeniu z dnia 4 grudnia 2001 r. wprowadza do naszego porządku prawnego konstytucyjne prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, samodzielnie określa przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w tym zakresie. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału przesłankami odpowiedzialności władzy publicznej na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji są: wystąpienie szkody rozumianej w świetle art. 361 § 2 k.c. jako każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym, zakwalifikowanie działania organu władzy publicznej jako niezgodnego z prawem, w końcu - zgodnie z ogólnymi zasadami odpowiedzialności prawnej - istnienie związku przyczynowego pomiędzy tym działaniem a powstałą szkodą. Pojęcie władzy publicznej obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym, zarówno władzę wykonawczą i sądowniczą, jak i władzę ustawodawczą. Przy czym, jak podkreśla Trybunał, odpowiedzialność odszkodowawcza wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest związana z działalnością konkretnych funkcjonariuszy, ale z działalnością organu władzy publicznej - nie jest więc istotne, jakie było formalne usytuowanie w strukturze takiego organu bezpośredniego sprawcy szkody. Działaniem niezgodnym z prawem jest każde zachowanie organu władzy publicznej, które pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi normami prawnymi, w tym również normami wynikającymi z ratyfikowanych i należycie ogłoszonych umów międzynarodowych - art. 87 Konstytucji wprost zalicza ratyfikowane umowy międzynarodowe do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że w pojęciu działań organu władzy publicznej mieści się również działalność legislacyjna państwa polegająca na wydawaniu aktów normatywnych (ustawy i akty podustawowe). Odpowiedzialność władzy publicznej ma charakter obiektywny, jej elementem koniecznym jest występowanie obiektywnie ujętej bezprawności działania, nie ma natomiast znaczenia, czy było to działanie subiektywnie zawinione. Podstawowym bowiem założeniem regulacji zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest, co do zasady, uniezależnienie odpowiedzialności organu władzy publicznej za niezgodne z prawem działania od przesłanki winy funkcjonariusza.

Tym samym w świetle dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni, która z mocy art. 190 Konstytucji - co podkreśla sam Trybunał - ma walor wykładni powszechnie obowiązującej - wydaje się teoretycznie możliwe kreowanie na gruncie prawa polskiego koncepcji bezprawności normatywnej (legislacyjnej)<sup>22</sup>. Warunkiem *sine qua non* odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu tak pojętego deliktu jest jednak - co wyraźnie zaznaczył Trybunał Konstytucyjny - uprzednie uznanie danego aktu normatywnego za sprzeczny z prawem (Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą) w wyniku orzeczenia wydanego w określonym przez Konstytucję trybie i przez kompetentny organ, tj. Trybunał Konstytucyjny (art. 188 Konstytucji), bądź Naczelny Sąd Administracyjny (art. 184 Konstytucji). Brak takiego wymogu (swoistej konstytucyjnej prejudycjalności)<sup>23</sup> skutkowałby bowiem uznaniem prawa sądu powszechnego orzekającego w sprawie odszkodowawczej do samodzielnego rozstrzygnięcia o nielegalności aktu normatywnego, a więc wkroczeniem w zakres kompetencji przyznanych przez Konstytucję wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu i w zakresie aktów prawa miejscowego - Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Trybunał w orzeczeniu z dnia 4 grudnia 2001 r. raz jeszcze powtórzył pogląd wypowiediany we wcześniejszych orzeczeniach<sup>24</sup>, zgodnie z którym bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie oznacza kompetencji sądów do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca.

---

<sup>22</sup> Tak też: G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 16; zob. również wywody M. Safjana w tym zakresie zawarte w artykule: *Odpowiedzialność państwa...*, s. 11-13, 17-18.

<sup>23</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Należy wreszcie zauważyć, że nowy stan prawny nie otwóży też możliwości do kwestionowania jako niezgodnych z prawem aktów normatywnych, dopóki nie zostaną one usunięte z systemu prawnego w określonym przez Konstytucję trybie z powodu niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą”.

<sup>24</sup> W szczególności wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P. 4/99, OTK 2001, z. 1, poz. 5.; zob. również m.in: wyrok z dnia 4 października 2000 r., P.8/00, OTK 2000, z. 6, poz. 189; postanowienie z dnia 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK 2000, nr 2, poz. 67.



Delikt normatywny państwa może polegać m.in. na niepodejmowaniu działań legislacyjnych, bądź podejmowaniu takich działań w tym zakresie, które w konsekwencji powodują ubezskuteczenie norm wynikających z umów międzynarodowych formalnie wiążących państwo polskie. Podstawowymi przesłankami roszczenia odszkodowawczego wywodzonego z tak rozumianego czynu niedozwolonego będą: nastąpienie szkody po stronie osoby wnoszącej powództwo, niezgodność aktu normatywnego wydanego przez organ władzy publicznej z wiążącą Polskę umową międzynarodową, przy czym niezgodność ta winna zostać stwierdzona uprzednio orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego oraz istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnymi działaniami legislacyjnymi państwa a szkodą powstałą dla osoby występującej z roszczeniem. Podstawę materialnoprawną tak skonstruowanego roszczenia stanowić będzie art. 77 ust. 1 Konstytucji stosowany bezpośrednio przez sądy powszechne. Zakres normy z art. 417 k.c. (również w znaczeniu nadanym tej normie przez orzeczenie interpretacyjne Trybunału) nie obejmuje bowiem działalności ustawodawczej organów państwa<sup>25</sup>.

Istnienie roszczenia procesowego (twierdzenie powoda o istnieniu przysługującego mu prawa podmiotowego, przedstawione sądowi celem udzielenia mu ochrony prawnej) nie implikuje jednak w każdym przypadku istnienia roszczenia w sensie materialnoprawnym, a więc uprawnienia polegającego na możliwości domagania się określonego zachowania od określonej osoby. W przypadku roszczeń materialnoprawnych będących przedmiotem tego opracowania, a więc ewentualnych roszczeń odszkodowawczych kierowanych przez zabużan wobec Skarbu Państwa, możliwość uznania ich istnienia w toku procesu sądowego wydaje się być problematyczna. Szczególnie wnikliwemu rozważeniu powinny być poddane zwłaszcza następujące zagadnienia: możliwość bezpośredniego zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji, stwierdzenie bezprawności normatywnej w działaniach organów państwa za pomocą prejudycjalnego orzeczenia konstytucyjnego, wykazanie adekwatnego związku

---

<sup>25</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 17; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa...*, s. 23.

przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.) pomiędzy stwierdzoną bezprawnością normatywną a powstałą szkodą, w końcu problematyka temporalnego działania art. 77 ust. 1 Konstytucji. Dogłębne omówienie tych zagadnień znacznie przekraczałoby ramy zamierzonego opracowania. W tym miejscu możliwe jest jedynie wskazanie ich istoty.

Kontrowersje związane z bezpośrednim stosowaniem przepisów konstytucyjnych pojawiły się już w toku prac nad nową Konstytucją i wydaje się, że do dnia dzisiejszego nie zostały w pełni wyjaśnione. Przyjmuje się, że bezpośrednie zastosowanie przepisu konstytucyjnego jako samoistnej podstawy rozstrzygnięcia możliwe jest jedynie wówczas, gdy norma konstytucyjna sformułowana jest w sposób pozwalający na jej samoistne zastosowanie, a ustawodawstwo zwykle nie reguluje danej kwestii lub reguluje ją jedynie częściowo<sup>26</sup>. W przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w oparciu o delikt normatywny brak jest, jak zostało to już wyżej wskazane, odpowiednich regulacji ustawowych. Jednocześnie w doktrynie wydaje się przeważać pogląd przyznający normie z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zakresie nie objętym unormowaniem ustawy, zdolność do bycia samoistną materialnoprawną podstawą rozstrzygnięcia sporu sądowego<sup>27</sup>. Tak również zdaje się zakładać Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 4 grudnia 2002 r., aczkolwiek wprost nie formułuje takiego wniosku. Co więcej uważna lektura tego orzeczenia może budzić w tym zakresie pewne wątpliwości<sup>28</sup>. Zdecydowanym przeciwnikiem koncepcji

---

<sup>26</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 44.

<sup>27</sup> Tak przede wszystkim: M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu...*, s. 79; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa...*, s. 42; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa...*, s. 23. Za takim poglądem zdaje się w końcu opowiadać M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 3 i n. aczkolwiek głosi go z właściwą temu autorowi rozważą i ostrożnością. Ponadto: E. Łętowska, *Glosa do wyroku SN z 15.05.2000 r.*, II CKN 293/2000, OSP 2000, nr 12, poz. 188).

<sup>28</sup> Trybunał charakteryzując istotę regulacji zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji wskazuje wprawdzie, że regulacja ta wprowadza nowe samodzielne treści, jednocześnie jednak zastrzega, że treści te winne być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej, zaś sam art. 77 ust. 1 stanowi wzorzec oceny istniejących w tej dziedzinie regulacji ustawowych. Trybunał podkreśla ponadto pilną konieczność zmian ustawowych w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa, nie odnosi się natomiast wprost do możliwości realizacji tej odpowiedzialności poza zakresem art. 417 k.c.

bezpośredniego stosowania art. 77 ust. Konstytucji jest natomiast A. Szpunar<sup>29</sup>.

Umowy republikańskie w art. 6 ust. 3 każdej z umów przyznały zabużanom prawo do pełnego ekwiwalentu za pozostawione po ewakuacji mienie ruchome i nieruchome. Obowiązek realizacji tego prawa przyjął na siebie w pełni państwo polskie, wydając w tym zakresie odpowiednie akty prawne. Jednakże działania legislacyjne podejmowane w tym zakresie od roku 1990 polegające na stopniowym wyłączeniu możliwości realizacji praw zabużan w odniesieniu do kolejnych składników mienia państwowego (komunalizacja mienia<sup>30</sup>, wyłączenie mienia Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>31</sup>, Agencji Mienia Wojskowego<sup>32</sup>, w końcu wyłączenie wszelkich nieruchomości rolnych<sup>33</sup>) doprowadziły do stanu, w którym realizacja majątkowych uprawnień zabużan przewidzianych w umowach republikańskich i wydawanych w celu ich wykonania aktów prawa wewnętrznego jest obecnie faktycznie niemożliwa. Jednocześnie inne działania legislacyjne podjęte w tym czasie, mające w założeniu sytuację tę poprawić, nie przyniosły praktycznie żadnego skutku<sup>34</sup>. W efekcie działania ustawodawcy doprowadziły do faktycznego ubezskutecznienia norm wynikających z wiążących Polskę umów międzynarodowych. Implikuje to możliwość uznania tych działań za bezprawne i wysuwanie przed sądami powszechnymi roszczeń odszkodowawczych opartych na zarzucie niewykonania przez

---

<sup>29</sup> Poza wypowiedziami tego autora przywołanymi w przypisie 21, zobacz również jego głosę do wyroku SN z dnia 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, opublikowaną w Przeglądzie Sądowym 2001, nr 6, s. 130 i n.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r., Nr 1, poz. 3).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. Nr 90, poz. 405 ze zm.); ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 79, poz. 363); ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 123, poz. 781 ze zm.).

organy władzy publicznej zobowiązań wynikających z umów republikańskich. Pamiętać jednak należy, że dodatkowym warunkiem skuteczności roszczenia opartego na delikcie normatywnej bezprawności - jak wynika to z przywoływanego wielokrotnie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. - jest wymóg istnienia konstytucyjnego prejudykatu w tym zakresie (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego bezprawność normatywną kwestionowanych aktów prawnych). Jak to już zostało wskazane, umowy republikańskie, z których zabużanie wywodzą swoje prawa do ekwiwalentu za mienie pozostawione na Wschodzie, nie zostały ratyfikowane i ogłoszone w Dziennik Ustaw, a więc w świetle art. 87 Konstytucji, który tworzy zamknięty katalog źródeł prawa, nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa RP. Tym samym umowy te nie mogą stanowić dla Trybunału Konstytucyjnego bezpośredniego wzorca kontroli zgodności aktów normatywnych, które w ustawodawstwie wewnętrznym ograniczają uprawnienia przyznane zabużanom na podstawie tychże umów. Wydaje się jednak możliwe skorzystanie w tym zakresie przez Trybunał z innych wzorców kontroli. W pierwszej kolejności wskazać można na art. 9 Konstytucji nakładający na władze publiczne obowiązek przestrzegania postanowień wynikających z wiążących Rzeczpospolitą umów międzynarodowych. Zwraca przy tym uwagę, że zakres związania organów państwa umowami międzynarodowymi wynikający z art. 9 Konstytucji nie został ograniczony wyłącznie do umów ratyfikowanych. W tym przypadku właściwym wzorcem kontroli kwestionowanych aktów normatywnych, które faktycznie ubezskuteczniają przyznane zabużanom uprawnienia majątkowe, byłaby Konstytucja poprzez art. 9. Tak więc ocena zgodności działań legislacyjnych z zobowiązaniami wynikającymi z umów zabużańskich dokonywana byłaby w sposób pośredni. Warto w tym miejscu przypomnieć, że taka pośrednia metoda kontroli ustawodawstwa wewnętrznego z postanowieniami umów międzynarodowych stosowana była w przeszłości w orzecznictwie Trybunału. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych<sup>35</sup> oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale

---

<sup>35</sup> Art. 33a dodany do Konstytucji z 1952 r. ustawą z dnia 26 marca 1982 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 83) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 101) przyznawał Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do orzekania o zgodności z

Konstytucyjnym<sup>36</sup> Trybunał uznawał brak własnej kompetencji do orzekania o zgodności aktów prawa wewnętrznego z umowami międzynarodowymi<sup>37</sup>. Umowy międzynarodowe traktował natomiast jako niesamoistną podstawę kontroli aktów normatywnych, a więc kontroli dokonywanej w oparciu o art. 1 obowiązującej wówczas Konstytucji, ustanawiający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Trybunał z zasady tej wywodził obowiązek respektowania przez państwo polskie zawartych i ratyfikowanych umów międzynarodowych<sup>38</sup>.

Kwestię związaną z koniecznością uzyskania konstytucyjnego prejudykату, jako warunku wstępnego odpowiedzialności z tytułu deliktu normatywnego, dodatkowo komplikuje stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 8 czerwca 1999 r.<sup>39</sup>. W orzeczeniu tym Trybunał uznał, że art. 9 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej wniesionej w trybie przewidzianym w art. 79 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga do Trybunału Konstytucyjnego może być wniesiona tylko w razie naruszenie konstytucyjnej wolności lub prawa. Tymczasem - jak wywodzi Trybunał - art. 9 Konstytucji, podobnie jak art. 241 ust. 1, art. 91 i art. 89 ust. 1, nie statuuje żadnych praw ani wolności. Są to przepisy ustalające miejsce umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej oraz określające procedurę ratyfikacji i publikacji traktatów międzynarodowych. Nakładają one określone obowiązki na wskazane organy państwa, natomiast nie kreują po stronie obywateli żadnych praw ani wolności konstytucyjnych. Wykluczone jest więc uznanie, by podmioty, którym przysługuje skarga do Trybunału Konstytucyjnego (zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne), mogły

---

Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych, a także ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

<sup>36</sup> Dz.U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470 ze zm.

<sup>37</sup> Uchwałą z dnia 30 listopada 1994 r. Trybunał orzekł jednak, że posiada kompetencję do badania zgodności ustawy ratyfikacyjnej z Konstytucją. Sprawa W.10/94, OTK 1994, cz. 2, poz. 48.

<sup>38</sup> Zob. J. Oniszczyk, *Umowy międzynarodowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 1995, nr 7, s. 19 i n.; tenże, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 770-772.

<sup>39</sup> SK 12/98, OTK 1999, nr 5, poz. 96.

wykorzystywać ten środek prawny w celu kontroli wypełniania przez organy państwa ich konstytucyjnych obowiązków. Nie można też przyjąć - stwierdza dalej Trybunał - że właściwy wzorzec kontroli stanowią umowy międzynarodowe, których stroną jest Polska. Nie ma przy tym znaczenia, czy z umów powołanych przez skarżącą wynikają dla niej jakieś prawa; nawet gdyby wynikały, to nie byłyby chronione w trybie skargi konstytucyjnej. Co więcej, powołując się na pogląd wypowiedziany w doktrynie<sup>40</sup>, Trybunał wskazuje, że skarga konstytucyjna nie może służyć w razie naruszenia praw przyznanych ustawami czy wynikających z umów międzynarodowych. Stosownie do art. 79 ust. 1 konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko zgodność zaskarżonego aktu normatywnego z konstytucją, a nie z jakimkolwiek innym aktem normatywnym.

G. Bieniek rozważając przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu nielegalności aktu normatywnego wskazuje, że strona dochodząca odszkodowania musi wykazać przed sądem m.in. istnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego bezprawność takiego aktu. Jest to zaś możliwe przy wykorzystaniu - jak konkluduje autor - skargi konstytucyjnej z art. 79 ust. 1 Konstytucji<sup>41</sup>. Przyjęcie tej koncepcji, obciążającej - zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania dowodowego (art. 6 k.c., art. 232 k.p.c.) - osobę dochodzącą roszczeń odszkodowawczych obowiązkiem wykazania istnienia w danej sprawie konstytucyjnego prejudykatu, zamyka faktycznie zabużanom drogę do uzyskania odszkodowania. W świetle bowiem wskazanego powyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego art. 9 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej wniesionej w trybie przewidzianym w art. 79 Konstytucji. Wydaje się, że nie można w pełni zaakceptować poglądu G. Bieńka. Przyjąć raczej należy, że uprzednie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność z prawem danego aktu normatywnego stanowi w istocie prejudykat w rozumieniu art. 193 Konstytucji. W takim przypadku sąd orzekający w danej sprawie powinien z urzędu zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem

---

<sup>40</sup> M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 47-48.

<sup>41</sup> G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 16.

prawnym, jeżeli nabierze wątpliwości co do braku legalności kwestionowanego przez stronę aktu normatywnego.

Wskazać należy, że art. 9 Konstytucji nie stanowi jedynego możliwego wzorca kontroli legalności tych aktów normatywnych, które pozbawiły zabużan faktycznej możliwości realizacji praw majątkowych przyznanych im uprzednio przez umowy republikańskie i skonkretyzowanych w ustawodawstwie wewnętrznym. Ewentualna kontrola Trybunału może zostać oparta również na tych postanowieniach Konstytucji, które ustanawiają zasadę demokratycznego państwa prawnego (wraz z wynikającą stąd zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa - art. 2 Konstytucji) oraz przewidują konstytucyjną ochronę własności (art. 21 i 64 Konstytucji). Taki właśnie wzorzec przywołany został we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanym ostatnio do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności: art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 roku na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, art. 213 tejże ustawy w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 212 tej ustawy do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 roku o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego.

Niezależnie od przyjętego wzorca kontroli warunkiem zupełnie wstępnym i podstawowym skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu bezprawności normatywnej (w tym również roszczeń wysuwanych przez zabużan) jest uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego sprzeczność z prawem danego aktu normatywnego. Dopiero z tą chwilą mogą zaktualizować się pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. W praktyce więc sposób rozstrzygnięcia przez Trybunał wskazanego wyżej wniosku Rzecznika Praw

Obywatelskich w dużym stopniu przesądzi o możliwości skutecznego wnoszenia przez zażalonych powództw odszkodowawczych. Uznanie braku niezgodności wskazanych we wniosku Rzecznika aktów normatywnych z Konstytucją w istocie definitywnie rozstrzygnie o niedopuszczalności roszczeń odszkodowawczych zażalonych.

Kolejnym zagadnieniem, które może budzić poważne wątpliwości przy rozważaniu konstrukcji roszczeń odszkodowawczych z tytułu deliktu normatywnego, jest problem relacji kauzalnej występującej pomiędzy uznaniem za bezprawny akt normatywny, a powstałą szkodą. Tworzenie aktów prawnych zawierających normy abstrakcyjne nie jest powiązane z konkretnymi aktami władzy publicznej wobec określonego podmiotu. Sama wadliwość takiego aktu nie uzasadnia jeszcze przyznania odszkodowania. Konieczne jest wykazanie konkretnego, indywidualnego interesu naruszonego przez dany akt z istoty swej mający charakter abstrakcyjny i generalny<sup>42</sup>. Wydaje się jednak, że w przypadku roszczeń zażalonych odtworzenie relacji kauzalnej pomiędzy kwestionowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich aktami normatywnymi a poniesioną przez zażalonych szkodą jest możliwe. Akty te, stopniowo wyłączając możliwość realizacji praw zażalonych do poszczególnych kategorii mienia państwowego, doprowadziły do stanu, w którym realizacja ich majątkowych uprawnień, przewidzianych w umowach republikańskich i wydawanych w celu ich wykonania aktów prawa wewnętrznego (poprzednio: ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, obecnie: ustawa o gospodarce nieruchomościami) jest faktycznie niemożliwa. W efekcie działania ustawodawcy doprowadziły do ich faktycznego wywłaszczenia posługując się terminologią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>43</sup>.

Na zakończenie wskazać należy na problem intertemporalny związany ze stosowaniem postanowień Konstytucji z 1997 r. W wyroku z dnia 15 maja

---

<sup>42</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 12; G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 16; zob. również: A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 137 i n.

<sup>43</sup> Przez wywłaszczenie należy rozumieć w tym kontekście wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną. Por. F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, PS 1998, nr 5.



2000 r.<sup>44</sup> Sąd Najwyższy uznał, że *konstytucyjna zasada niedziałania prawa wstecz wyłącza, w sprawie o odszkodowanie uwzględnienie przepisu art. 77 Konstytucji do oceny zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie Konstytucji, chyba że naruszenie tej zasady nie wywoła kolizji z innymi zasadami konstytucyjnymi*. Tym samym zdaniem Sądu Najwyższego wyłączona jest, co do zasady, możliwość podnoszenia roszczeń odszkodowawczych w przypadku, gdy wadliwy akt legislacyjny będący źródłem szkody wydany został przed dniem 17 października 1997 r. Odnosząc ten pogląd do roszczeń zabużańskich wskazać należy, że większość zdarzeń faktycznych i prawnych (aktów legislacyjnych) leżących u podstaw tych roszczeń miała miejsce przed dniem 17 października 1997 r., a więc przed wejściem w życie obecnej Konstytucji. Jednakże akt obecnie podstawowy w tym zakresie, który może skutkować odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa - ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r., wyłączająca możliwość zaliczania wartości mienia zabużańskiego na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa oraz nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa - wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. Ponadto - jak słusznie zostało to podniesione w głosie do tego orzeczenia - zasada niedziałania prawa wstecz odnosi się do stanu, w którym nowa ustawa miałaby zmienić sytuację prawną obywatela, którą dotychczas prawo regulowało jako bardziej korzystną. Z tych względów art. 77 ust. 1 Konstytucji winien być stosowany retroaktywnie jako zmieniający na korzyść sytuację prawną poszkodowanego<sup>45</sup>. Złożoność problematyki związanej z dochodzeniem roszczeń mających swoje źródła w zdarzeniach historycznych sprzed wielu lat, mocno podkreślona została przez E. Łętowską, która dzieląc przedstawiła stanowisko Sądu Najwyższego wskazała, co następuje: *Naprawianie krzywd historycznych ex post, przy pomocy instrumentów prawnych powstałych w innej epoce, potępiającej poprzednią - zawsze będzie częściowe i ułomne. Prawnicy nie muszą tego faktu kamuflować, przeciwnie, powinni wyjaśniać, że między prawem i*

---

<sup>44</sup> II CKN 293/2000, OSNC 2000, z. 11, poz. 209.

<sup>45</sup> P. Granecki, *Glosa do wyroku SN z 15.05.2000 r.*, Palestra 2001, nr 11-12, s. 232.

*moralnością, prawem i „sprawiedliwością dziejową” - nie może być znaku równości. (...) Stosowanie po wielu latach „normalnych” jurydycznych narzędzi, z ich wrażliwością na upływ czasu, konsekwencjami rozkładu ciężaru dowodów, następstwami prawnymi reguły non liquet, przynosi zawsze i psucie prawnych narzędzi, i pogłębia poczucie niesprawiedliwości, a u prawników rodzi (zrozumiałe choć niezasłużone) kompleksy i irytację wywołane postawieniem w sytuacji niedającej się rozwiązać<sup>46</sup>.*

---

<sup>46</sup> Glosa do wyroku SN z dnia 15 maja 2000 r., OSP 2000, nr 12, poz. 188.

### **III. Charakter prawny możliwości zaliczenia wartości pozostawionego mienia zabużańskiego**

#### **1. Wstęp**

Kwestia charakteru prawnego uprawnień, które *de lege lata* przysługują zabużanom ma istotne znaczenie z punktu widzenia sprawy zawisłej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Kluczowym zarzutem stawianym Państwu Polskiemu jest bowiem naruszenie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. Zgodnie zaś z tym przepisem: *„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu i korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym, lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”*. Ustalenie statusu prawnomajątkowego możliwości zaliczenia wartości mienia zabużańskiego wydaje się więc zadaniem pożądanym. Kwestia ta nie jest również pozbawiona znaczenia w kontekście skargi Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącej przedmiotowego uprawnienia.

#### **2. Konstrukcja prawa zaliczenia w ustawodawstwie polskim - przegląd historyczny**

##### **2.1. Przegląd uregulowań**

Ustalenie charakteru prawnego uprawnienia zabużan uzasadnia prześledzenie aktów prawnych, które uprawnienia te statuowały. Przegląd

taki pozwala bowiem na ustalenie koncepcji normatywnej uprawnienia, którą kierował się ustawodawca.

Pierwszą regulację dotyczącą omawianego uprawnienia wprowadził dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska. Zgodnie z art. 23 ust. 1. *„Osobom, które w związku z wojną rozpoczętą we wrześniu 1939 r. utraciły gospodarstwa rolne na tych terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach przedwojennych, które nie weszły w skład obecnego obszaru Państwa, o ile osoby te stale zamieszkiwały na tych terenach przed dniem 1 września 1939 r., jak również osobom, które na mocy umów międzynarodowych, zawartych przez Państwo Polskie, mają otrzymać ekwiwalent wzamian za mienie pozostawione za granicą, - **zarachowuje się na pokrycie ceny nabycia gospodarstwa (działki) wartość utraconego (pozostawionego) gospodarstwa**”.*

Analogiczne rozwiązanie zawierał dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska. W myśl art. 9 ust. 1 *„Osobom, które w związku z wojną rozpoczętą we wrześniu 1939 r. pozostawiły mienie nieruchome na tych terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach przedwojennych, które nie weszły w skład obecnego obszaru Państwa, jeżeli osoby te stale zamieszkiwały na tych terenach przed 1 września 1939 r., jak również osobom, które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mają otrzymać ekwiwalent w zamian za mienie pozostawione za granicą - **zarachowuje się na pokrycie ceny nabycia lub czynszu dzierżawnego za mienie przekazane im w trybie przepisów niniejszego dekretu wartość pozostawionego mienia nieruchomego**”.*

Koncepcję podtrzymał także dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nierolniczego mienia na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnego domów jednorodzinnych. Zgodnie z art. 14 ust. 1 *„**Na pokrycie ceny nabycia lub czynszu za państwowe mienie nierolnicze przydzielone na podstawie dotychczasowych przepisów albo odstąpione w***

trybie niniejszego dekretu osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach przedwojennych nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, jeżeli osoby te zamieszkiwały na tych terenach przed dniem 1 września 1939 r. - **zalicza się wartość pozostawionego za granicą mienia nieruchomego**". Zgodnie zaś z ust. 3 „Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się również do osób, które na mocy umów międzynarodowych, zawartych przez Państwo polskie, mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą”.

Nieco odmienną koncepcję przyjęto natomiast w ramach dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym. W myśl bowiem art. 12 ust. 1 „Repatriantów, którzy stosownie do umów międzynarodowych mają otrzymać nieruchomości w zamian za nieruchomości pozostawione poza granicami Państwa, **zwalnia się** - bez rozrachunku i oszacowania - **od obowiązku uiszczenia ceny nabycia** nadanych im nieruchomości państwowych. 2. W razie śmierci repatrianta określonego w ust. 1 przed nadaniem mu nieruchomości zwolnienie od obowiązku uiszczenia ceny nabycia przysługuje pozostającemu przy życiu małżonkowi, a w braku małżonka - każdemu ze zstępnych w linii prostej w części odpowiadającej jego udziałowi w spadku. 3. Uprawnienia do zwolnienia od obowiązku uiszczenia ceny nabycia nieruchomości mogą być przekazane aktem notarialnym małżonkowi lub zstępnym w linii prostej. Art. 13. Osoby wymienione w art. 12 korzystają ze zwolnienia od obowiązku uiszczenia w całości lub w części ceny nabycia nieruchomości, jeżeli nieruchomości te zostały im nadane przed wejściem w życie dekretu lub jeżeli wnioski o nadanie im nieruchomości złożą do dnia 31 grudnia 1957 r. Art. 14. **O zwolnieniu od obowiązku uiszczenia ceny nabycia orzeka starosta**". Odrębność konstrukcyjna polegała tu na ustawowym zwolnieniu z ceny nabycia, a nie na zaliczeniu wartości pozostawionych nieruchomości na poczet tej ceny. Zwolnienie takie realizowane było jednak w oparciu o decyzję administracyjną.

Rozpoczętą w 1946 r. linię rozwiązań normatywnych kontynuowała natomiast ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych. Zgodnie z art. 8 „1. **Na pokrycie ceny za nieruchomości sprzedawane 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 pozostawionego za granicą mienia nieruchomego**”.

Linie tę podtrzymały także kolejne ustawy, a więc:

- **Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach**

Zgodnie z art. 17 ust. 1 „**Na pokrycie opłat za teren państwowy otrzymany w użytkowanie wieczyste i ceny sprzedaży położonych na nim budynków 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 pozostawionego za granicą mienia nieruchomego. Zaliczenie wartości tego mienia następuje przy oddaniu w użytkowanie wieczyste jednej działki budowlanej z równoczesną sprzedażą jednego domu jednorodzinnego (lokalu w małym domu mieszkalnym), jeżeli działka jest zabudowana takim domem (lokałem), osobie uprawnionej lub łącznie wszystkim spadkobiercom tej osoby**”.

- **Ustawa z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości**

Zgodnie z art. 88 (81)<sup>1</sup> ust. 1 „**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**”.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków, **o zaliczeniu wartości mienia** na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości **orzekał terenowy organ** administracji państwowej stopnia podstawowego właściwy w sprawach geodezji i gospodarki gruntami. W § 6 ustalono zaś zasady dotyczące sposobu określania wartości pozostawionego mienia.

- **Ustawa z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami**

W myśl obecnie obowiązującego art. 212. ust. 1 „**Na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość pozostawionych nieruchomości**”.

---

<sup>1</sup> Artykuł 88 ust. 1 w brzmieniu sprzed zmiany wprowadzonej na podstawie art. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1988 r. Nr 24 poz. 170). Artykuł 88 ust. 1 otrzymał oznaczenie art. 81 ust. 1 na podstawie tekstu jednolitego ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1991 r. Nr 30 poz. 127).

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości. *„Zaliczenie wartości pozostawionych nieruchomości następuje na wniosek osoby uprawnionej, o której mowa w art. 212 ust. 1, 4 i 5, składany do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby”*. W myśl zaś § 5 ust. 1 w pierwotnym brzmieniu *„Kierownik urzędu rejonowego potwierdza, w formie zaświadczenia, posiadanie uprawnień, o których mowa w art. 212 ust. 1 i 2, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Do wydawania zaświadczeń stosuje się przepisy działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 217 § 3”*. Zgodnie natomiast z obecnie obowiązującym § 5 ust. 1 *„Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w terminie 30 dni od złożenia wniosku, **stwierdza, w drodze decyzji, wartość pozostawionych nieruchomości na podstawie oświadczenia złożonego przez osobę uprawnioną lub na podstawie operatu szacunkowego, o którym mowa w § 4 ust. 2a”***.

## 2.2. Podsumowanie przeglądu

Wnioski z przeglądu są stosunkowo jednoznaczne. Sposób kompensowania zabużanom pozostawionych na wschodzie nieruchomości oparty był w podstawowym zarysie na jednolitej koncepcji normatywnej. Treścią przyznawanego zabużanom uprawnienia była i jest możliwość zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny kupna nieruchomości lub na poczet opłat z tytułu dzierżawy lub użytkowania wieczystego nieruchomości państwowych. Różnice konstrukcyjne dotyczyły jedynie trybu realizacji wskazanego uprawnienia - do wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. prawo do zaliczenia realizowane było, przyjmijmy to chwilowo bez zastrzeżeń, w drodze decyzji administracyjnej, przy czym jego ustalenie związane było ściśle z nabyciem konkretnej nieruchomości państwowej. Od 1997 r. koncepcja zaliczenia uległa istotnej zmianie, aktualnie bowiem wydanie decyzji (uprzednio zaświadczenia) **stwierdzającej**



**wartość** pozostawionych nieruchomości dokonuje się niezależnie od nabycia konkretnej nieruchomości państwowej.

### **3. Przegląd orzecznictwa**

Jak widać z powyższego zestawienia uprawnienia przysługujące zabużanom, mimo zmian legislacyjnych opierały się zawsze na zbliżonej konstrukcji normatywnej. Powyższa konstatacja pozwala, w ramach analizy charakteru prawnego przedmiotowego uprawnienia, czerpać z całego dorobku orzecznictwa, które powstało na gruncie wymienionych aktów prawnych.

#### **3.1. Orzecznictwo dotyczące ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych**

W wyroku z dnia 22 lutego 1971 r.<sup>2</sup> Sąd Najwyższy stwierdził, że *„Zaliczenie na pokrycie ceny wartości pozostawionego przez nabywcę za granicą mienia nieruchomego, przewidziane w art. 8 ustawy z 28 maja 1957 r., nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 33 pkt 3 kro dla zastosowania surogacji i nie uzasadnia przyjęcia, że sprzedana w trybie przepisów ustawy z 28 maja 1957 r. nieruchomość państwowa została nabyta ze środków uzyskanych w zamian za majątek osobisty pozostawiony za granicą”*. Oznacza to w istocie, że nieruchomość nabyta przy zastosowaniu zaliczenia nie może być uznana za nabytą **„ze środków uzyskanych w zamian”** za nieruchomość pozostawioną w rozumieniu art. 33 pkt 3 k.r.o.

#### **3.2. Orzecznictwo dotyczące ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach**

Identyczny pogląd został wyrażony w uzasadnieniu wyroku SN z dnia 30 listopada 1970 r.<sup>3</sup>, w którym wskazano *„W sprawie nie zachodzi surogacja, tj. nabycie mienia w zamian za przedmioty majątkowe nabyte w drodze*

---

<sup>2</sup> I CR 506/70, MoP - Zestawienie Tez 2000, nr 3, s. 187.

<sup>3</sup> I CR 509/70, OSNC 1971, nr 6, poz. 114.

darowizny, o ile nawet była ona formalna (por. art. 33 pkt 2 i 3 k.r.o.) prawo bowiem zaliczenia wartości mienia pozostawionego za granicą na pokrycie ceny sprzedaży jest tylko **ustawowo uregulowanym sposobem uiszczenia tej ceny, jeżeli przy tym ten sposób uiszczenia w niniejszym wypadku uzna za dopuszczalny właściwy organ administracyjny**, i to w zakresie ustalonym przez ten organ (por. § 5 rozporz. Rady Ministrów z dnia 18.V.1970 r. - Dz.U. Nr 13, poz. 118). Warunki zaliczenia określają powołane przepisy, adresatem zaś ich są organy administracji państwowej, zawierające *następnie umowy sprzedaży*". Trzeba zaznaczyć, że orzeczenie powyższe podobnie jak przywołane wcześniej orzeczenie z dnia 22 lutego 1971 r.<sup>4</sup> wskazuje, iż SN nie uznawał mienia nabytego z zastosowaniem przedmiotowych przepisów jako bezpośredniego ekwiwalentu mienia pozostawionego<sup>5</sup>.

W postanowieniu z 1 lutego 1974 r.<sup>6</sup> SN stwierdził, że **„Uprawnienie polegające na zaliczeniu wartości mienia nieruchomości pozostawionego za granicą, przewidziane w art. 17 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Tekst jednolity: Dz.U. 1969 Nr 22 poz. 159, zm.: Dz.U. 1972 r. Nr 27 poz. 193) w odniesieniu do mienia tzw. nierolniczego jest dziedziczne**". Interesujące rozważania dotyczące charakteru omawianego prawa zostały zamieszczone w uzasadnieniu. SN stwierdził, że przedmiotowe uprawnienie: „Wynikało i wynika (...) z *kategorycznego tekstu ustawy, że danym osobom „zalicza się wartość...mienia” i że „zaliczenie...następuje ...”*. **Organ dla spraw gospodarki komunalnej ma więc obowiązek zaliczenia, a temu ma odpowiadać musi uprawnienie do zaliczenia. Uprawnienie to rzeczywiście - wbrew odmiennemu zdaniu skarżących nie ma charakteru**

<sup>4</sup> I CR 506/70, MoP - Zestawienie Tez 2000, nr 3, s. 187.

<sup>5</sup> Odmiennie stanowisko zajmuje A. Zieliński, który stwierdza, że „Kupiona w trybie art. 8 ustawy z 1957 r. o sprzedaży przez państwo domów i działek budowlanych nieruchomości (użytkowanie wieczyste, dom, lokal mieszkalny) będzie należała do tej masy majątkowej, do której należał majątek pozostawiony za granicą. Jeżeli zatem pozostawiona za granicą nieruchomość stanowiła majątek wspólny, nabyty majątek też będzie nosił ten sam charakter, jeżeli odrębny - wejdzie on w skład majątku odrębnego małżonka, który pozostawił nieruchomość za granicą” - zob. A. Zieliński, *Składniki majątku wspólnego małżonków w reżimie wspólności ustawowej*, NP 1990, nr 10-12, s. 124-125.

<sup>6</sup> I CR 768/73, OSPiKA 1975, nr 1, poz. 7.

**cywilno-prawnego, bo jeżeli wymieniony organ administracyjny nie zaliczy wartości, nie można jego oświadczenia woli - zastąpić sądowym orzeczeniem;** zaliczenia można dochodzić tylko na drodze administracyjnej (postanowienie SN z 12.VII. 1961 r. II CZ 70/61, Państwo i Prawo 1962, z. 12, s. 1104-1106). Niemniej omawiane uprawnienie w odniesieniu do mienia tzw. nierolniczego jest dziedziczne”.

Pogląd o dziedziczności uprawnienia podzielił również SN w uzasadnieniu uchwały z dnia 10 października 1979 r.<sup>7</sup>. Odnośnie charakteru prawnego uprawnienia SN wyjaśnił, że „Przytoczone wyżej **uprawnienie do zaliczenia wartości pozostawionego mienia charakteryzuje się tym, że realizuje się ono dopiero wtedy, gdy na podstawie decyzji właściwego organu administracji państwowej dochodzi do zawarcia umowy w przedmiocie oddania przez Skarb Państwa osobie uprawnionej terenu państwowego w wieczyste użytkowanie z równoczesną sprzedażą tej osobie domu (lokalu). Uprawnienie to nie stwarza po stronie osoby uprawnionej **cywilnoprawnego roszczenia** względem Skarbu Państwa. Z tego więc punktu widzenia **nie ma ono cech wierzytelności**, okoliczność ta jednak nie przesądza negatywnie o tym, aby nie było ono dziedziczone. Przeciwnie, już z treści wyżej wymienionych przepisów wynika wyraźnie, że omawiane uprawnienie w razie śmierci osoby, która pozostawiła majątek nieruchomy za granicą, przysługuje jej spadkobiercom, chociaż z tym ograniczeniem, że zaliczenie nie następuje z osobna na rzecz każdego spadkobiercy, może bowiem nastąpić na rzecz wszystkich spadkobierców łącznie. W konsekwencji, przysługujące spadkodawcy **uprawnienie do zaliczenia wartości pozostawionego przez niego za granicą majątku nieruchomego, nie zrealizowane za jego życia, wchodzi do spadku po nim jako swoista sytuacja prawna**, w którą z tytułu dziedziczenia po uprawnionym spadkodawcy wstępują jego spadkobiercy na podstawie art. 922 § 1 w związku z art. 925 kc. **Swoistość tej sytuacji prawnej polega na tym, że realizacja odziedziczonego przez spadkobierców uprawnienia zależy od dalszych zdarzeń**, mianowicie od istnienia właściwego obiektu, woli jego nabycia przez spadkobierców oraz decyzji właściwego organu państwowego**

<sup>7</sup> III CZP 63/79, OSNCP 1980, nr 1, poz. 7.

w przedmiocie oddania terenu państwowego w wieczyste użytkowanie z równoczesną sprzedażą budynku (lokalu)”.

### **3.3. Orzecznictwo dotyczące art. 88 (81) ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości**

W orzeczeniu z dnia 10 czerwca 1987 r.<sup>8</sup>, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „*Prawo repatrianta do zaliczenia tego mienia wynika ex lege z art. 88 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. i nie wymaga żadnego dowodu do czasu złożenia wniosku o zaliczenie wartości tego mienia w sprawie wcześniej przez niego wszczętej o ustanowienie na jego rzecz użytkowania wieczystego względnie nabycia państwowej nieruchomości. (...) **Prawo repatrianta realizuje się dopiero w konsekwencji wszczęcia takiego postępowania i jego zakończenia decyzją administracyjną pozytywną o zaliczeniu wartości pozostawionego mienia (lub negatywną, jeżeli zaliczenia odmówiono) i to zgodnie z § 5 ust. 3 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. w postępowaniu przed terenowym organem administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości stopnia podstawowego**”.*

W uzasadnieniu uchwały z dnia 26 lutego 1988 r.<sup>9</sup> Sąd Najwyższy wskazał, że „*Zarówno art. 88 ust. 1 ustawy, jak i przepisy rozporządzenia wykonawczego używają określenia „zalicza” wartość mienia, co oznacza, że **musi istnieć określony stosunek prawny, na podstawie którego osoba uprawniona do ekwiwalentu jest dłużnikiem, zobowiązanym do zapłaty ceny nabywanej nieruchomości, i swoje zobowiązanie spełnia przedstawiając do zaliczenia na poczet ceny wartość nieruchomości pozostawionej za granicą**”.*

W uzasadnieniu uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 1989 r.<sup>10</sup> wskazano odnośnie art. 88: „*Z przepisu tego wynika*

---

<sup>8</sup> P. 1/87, OTK 1987.

<sup>9</sup> III AZP 17/87, OSNCP 1989/7-8, poz. 118.

<sup>10</sup> III CZP 32/89, OSNCP 1989, nr 12, poz. 187.

więc, że przyznaje on osobom, których dotyczy - zwanym dalej „repatriantami” - **uprawnienie polegające na zaliczeniu** na pokrycie określonych należności przypadających od tych osób na rzecz Państwa wartości mienia nieruchomego pozostawionego przez nie za granicą. Wymienione należności to opłaty za użytkowanie wieczyste lub cena sprzedaży działki budowlanej oraz cena sprzedaży położonych na niej domów, budynków lub lokali, a także cena sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Państwa. **Ani omawiany przepis, ani żaden inny przepis, nie przyznają repatriantom ekwiwalentu za mienie nieruchome** pozostawione za granicą, czy to w postaci prawa użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości, czy w postaci uprawnienia do nabycia takich praw. Inna, aniżeli wynikająca wprost z art. 88 ust. 1 ustawy, postać uprawnienia przyznanego repatriantom jako ekwiwalent za mienie nieruchome pozostawione przez nich za granicą może być rozważana jedynie jako postulat pod adresem ustawodawcy”. SN stwierdził również, że „Artykuł 88 ust. 2 ustawy nie wprowadza zatem w odniesieniu do repatriantów żadnych odrębności od określonych przez ustawę zasad nabywania użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości państwowych. Także inne przepisy - poza powołanymi wyżej przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. przyznającymi repatriantom pierwszeństwo nabycia określonych w nich domów i lokali - nie zawierają innych zasad nabywania przez repatriantów użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości niż zasady dotyczące wszystkich innych nabywców”<sup>11</sup>. Charakteryzując zaś uprawnienia zabużan wskazał „Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie stanowi, iż uprawnienie przewidziane w jej art. 88 ust. 1, które **niewątpliwie jest uprawnieniem majątkowym**, jest nieprzenoszalne. (...) Charakter uprawnienia przewidzianego w art. 88 ust. 1 ustawy, jako ekwiwalentu za mienie nieruchome pozostawione za granicą przez repatrianta, wskazuje - co

---

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntu i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami utraciło moc na podstawie § 39 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1991 r. Nr 72 poz. 311).

też wynika z treści powołanego przepisu - że **wiąże się ono z osobą repatrianta**.". Z powyższego fragmentu można by wyprowadzić wniosek, że uprawnienie to ma charakter cywilnoprawny, a więc co do zasady byłoby – na podstawie art. 509 k.c. (zastosowanego wprost lub przez analogię) – przenoszalne, cesję wyłącza jednak właściwość uprawnienia jako ściśle związana z osobą uprawnionego.

Kwestia charakteru prawnego przedmiotowego uprawnienia była przedmiotem rozważań SN w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 1993 r.<sup>12</sup>, gdzie stwierdzono, że „**Uprawnienie repatrianta nie jest przenoszalnym cywilnym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym, gdyż nie występuje w ramach określonego stosunku cywilnoprawnego. Ma ono bowiem charakter uprawnienia administracyjnoprawnego (ściślej publicznoprawnego), które jest niedziedziczne i nieprzenoszalne**”. Stanowisko SN nie zostało jednak bliżej umotywowane.

Pogląd o cywilnoprawnym charakterze uprawnienia, choć nie w postaci roszczenia, zdaje się natomiast wynikać z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 1994 r., III CZP 77/94, OSNCP 1994, nr 12, poz. 239: „Zgodnie zaś z treścią art. 81 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości osobom, które na skutek wojny rozpoczętej w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, przysługuje, po spełnieniu dalszych warunków wymienionych w przepisie, zaliczenie wartości mienia pozostawionego za granicą na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste albo ceny sprzedaży działki budowlanej, budynku, lokalu, a także nieruchomości rolnej. Jest to zatem **prawo majątkowe, którego treść wypełnia określone uprawnienie związane z wymienionymi w przepisie umowami (...)** Opisane **uprawnienie nie jest ściśle związane z osobą spadkodawcy, nie jest ono bowiem prawem zmierzającym do zaspokojenia interesu tylko określonej jednostki, której służy, ani nie zależy od osobistych potrzeb podmiotu prawa. Ponadto ust. 4 art. 81 ustawy z 1985 r. odnosi się do**

---

<sup>12</sup> III AZP 39/92, OSNCP 1993, nr 7-8, poz. 128.

sytuacji wywołanej śmiercią właściciela nieruchomości i wyraźnie stanowi, że uprawnienie do zaliczenia przysługuje spadkobiercom. Przepis art. 81 ust. 4 ustawy z 1985 r. nie może być więc rozumiany w ten sposób, że prawo zaliczenia wartości utraconej nieruchomości zostało w ogóle wyłączone spod działania przepisów księgi IV kodeksu cywilnego dotyczącej spadków i poddane regulacji pozakodeksowej, aczkolwiek należy zgodzić się z tym, że zachodzą tu określone modyfikacje w stosunku do znanej prawu spadkowemu zasady swobodnego korzystania z udziału spadkowego (taki pogląd wyraził już wcześniej Sąd Najwyższy w postanowieniu z 15 stycznia 1993 r. I CRN 162/92 nie publ.). Wszelkie wyjątki muszą być jednak interpretowane w sposób ścisły. Skoro art. 922 § 2 kc jest przepisem wyjątkowym, to nie można wykładać go w sposób rozszerzający i domniemywać dalszych jeszcze wyjątków, poza tymi, które wyraźnie wynikają z przepisów szczególnych (por. np. art. 645 § 1, 748 czy 823 § 2 kc). **Omawiane uprawnienie wchodzi zatem do spadku i jest dziedziczne. Realizacja tego uprawnienia, poza wolą jego realizacji ze strony uprawnionego spadkobiercy, zależy bowiem od dalszych zdarzeń, leżących wyłącznie po stronie Skarbu Państwa, a zwłaszcza od istnienia właściwego obiektu (lub obiektów) oraz woli zawarcia przez właściwy organ państwowy umowy w przedmiocie oddania gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste, bądź jego sprzedaży oraz sprzedaży znajdujących się na tym gruncie domów, budynków lub lokali (por. art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości - Dz.U. t.j. z 1991, Nr 30, poz. 127 ze zm.).**

Stąd też **uprawniony spadkobierca, odmiennie niż w przypadku innych wierzytelności**, nawet jeszcze nie wymagalnych w chwili działu spadku, na które przykładowo powołuje się skarżący, **nie może domagać się od Skarbu Państwa realizacji przedmiotowego uprawnienia w drodze powództwa. Innymi słowy - uprawnienie to nie stwarza po stronie osoby uprawnionej cywilnoprawnego roszczenia względem Skarbu Państwa (por. uzasadnienie cyt. uchwały SN)."**

Do kwestii charakteru prawnego uprawnienia ustosunkował się także SN w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 marca 1997 r.<sup>13</sup> stwierdzając: „Uprawnienie to bowiem, jako **specyficzne prawo majątkowe**, ściśle „jako **swoista sytuacja prawna, w którą z tytułu dziedziczenia wstępują jego spadkodawcy**” lub - jak w omawianym przypadku, ten z nich, któremu spadkodawczyni jeszcze za swego życia uprawnienie to przekazała, **nie ma cech wierzytelności** (por. uchwałę SN z dnia 10 października 1979 r. III CZP 63/79 - OSNCP 1980 z. 1, poz. 7). Pogląd zawarty w cytowanej uchwale, jak i jego aktualność na gruncie uregulowanym w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z późn. zm. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę całkowicie podziela”.

Interesujące stwierdzenia zawarte zostały również w wyroku NSA z dnia 7 maja 1999 r.<sup>14</sup>, w którym stwierdzono, że „Ponieważ oddanie w użytkowanie wieczyste gruntów oraz ich sprzedaż, jak również sprzedaż domów, budynków lub lokali następuje w drodze czynności cywilnoprawnej, to i zaliczenie wartości mienia, o którym mowa w art. 81 ust. 1 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, następuje w drodze tej czynności. **Nie zachodzi zaś możliwość rozstrzygnięcia kwestii zaliczenia wartości mienia w drodze decyzji administracyjnej**”.

Podobny pogląd wypowiedział NSA w wyroku z dnia 27 maja 1998 r.<sup>15</sup>, w którym wskazał, że „Nabywanie nieruchomości, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, **następuje w drodze umowy cywilnoprawnej i w ramach takiej umowy może nastąpić zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na pokrycie ceny sprzedaży lub opłat za użytkowanie wieczyste**. Wydana zatem przez organ decyzja odmawiająca wnioskodawcom zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza granicami Państwa na poczet ceny sprzedaży lub opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu

---

<sup>13</sup> II CKN 52/97, niepubl.

<sup>14</sup> I SA 1834/98, Baza danych LEX, 8/2002, LEX nr 47945.

<sup>15</sup> I SA 1915-1917/97, Baza danych LEX, 8/2002, LEX nr 44526.



Państwa, gdyż skarżący nie nabywają od Skarbu Państwa własności nieruchomości ani prawa użytkowania wieczystego, rażąco narusza przepisy powołanej ustawy”.

Nieco bardziej obszerne - ale zgodne z zarysowaną wyżej linią orzecniczą - rozważania dotyczące sposobu realizacji omawianego uprawnienia na gruncie ustawy o gospodarce gruntami ... z 1985 r. znajdujemy w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r.<sup>16</sup>. W uzasadnieniu orzeczenia NSA wskazał: „W art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie określono sposobu zaliczenia wartości mienia pozostawionego za granicą. W szczególności **nie wskazano, aby następowało to poprzez wydanie decyzji administracyjnej**. W ustępie szóstym tego artykułu zawarto natomiast delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, które miało określać m.in. sposób zaliczenia mienia. Korzystając z tej delegacji Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomości pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków (Dz.U. Nr 14, poz. 79 ze zm.). W § 5 tego rozporządzenia postanowiono, iż o zaliczeniu mienia orzeka terenowy organ administracji państwowej. **Nie oznacza to jednakże, że zaliczenie wartości mienia następowało na podstawie decyzji administracyjnej**. Należy bowiem mieć na uwadze, że stosownie do przepisów powołanej ustawy w brzmieniu obowiązującym w chwili podejmowania zaskarżonej decyzji, ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu oraz sprzedaż nieruchomości, w tym budynków i lokali, stanowiących własność Skarbu Państwa następowały poprzez zawarcie umowy (art. 19 ust. 1 ustawy). Jedynie wyjątkowo ustanowienie użytkowania wieczystego mogło nastąpić na podstawie decyzji organu administracyjnego (art. 80 ust. 2 ustawy). Wydanie decyzji dotyczącej ustanowienia użytkowania wieczystego lub sprzedaży nieruchomości było natomiast regułą do dnia 5 grudnia 1990 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) wprowadzająca tryb sprzedaży i oddawania

---

<sup>16</sup> II SA/Gd 2319/97, niepubl.

gruntów w użytkowanie wieczyste obowiązujący w chwili podejmowania zaskarżonej decyzji. Rozporządzenie z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków wraz ze wskazaną nowelizacją ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Należy je jednak odczytywać w zgodzie z ustawą, w której zawarta jest delegacja do jego wydania. Oznacza to, że również powołane rozporządzenie nie zawierało podstawy do wydania przez organ administracyjny decyzji w sprawie zaliczenia mienia pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków. Zatem, skoro art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków nie zawierały podstawy do wydania decyzji przez organ administracyjny w sprawie zaliczenia mienia pozostawionego za granicą oraz skoro istniała w myśl obowiązujących w chwili podejmowania zaskarżonej decyzji przepisów zasada, iż oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa następują wyłącznie poprzez zawarcie umowy, to należy przyjąć, że tylko w ramach takich umów mogło nastąpić zaliczenie wartości tego mienia na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego lub ceny sprzedaży oraz, że organ administracyjny nie był uprawniony do wydawania decyzji administracyjnej w sprawie zaliczania tego mienia”.

W orzecznictwie NSA nie brak jednak również wyroków, zgodnie z którymi zaliczenie wartości mienia następuje w formie decyzji administracyjnej. Np. w wyroku z dnia 20 maja 1998 r.<sup>17</sup> NSA stwierdził, że „**Zaliczenie wartości mienia nieruchomego** - stosownie do art. 81 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - następuje na wniosek osoby uprawnionej, którą jest właściciel tego mienia lub wskazana przez niego

---

<sup>17</sup> I SA 1819/97, Baza danych LEX, 8/2002, LEX nr 44507.

osoba uprawniona do dziedziczenia ustawowego, bądź spadkobiercy. Zaliczenie to **następuje w formie decyzji**, wydanej przez rejonowy organ administracji ogólnej, o czym stanowi wprost przepis § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków (Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 79 ze zm.). **Wydanie tej decyzji jest możliwe dopiero po nabyciu przez repatrianta lub przez jego następcę prawa wymienionego w art. 81 ust. 1 ustawy.** Potwierdza to także treść § 2 rozporządzenia, który stanowi, że wartość mienia zalicza się na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej oraz położonego na tej działce domu, budynku albo lokalu, a także ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Państwa”.

#### **3.4. Orzecznictwo dotyczące art. 212 u.g.n.**

Interesujące uwagi dotyczące charakteru prawnego przedmiotowego uprawnienia zawarte zostały w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2001 r.<sup>18</sup>, w której stwierdzono, że „Uprawnienie do otrzymania rekompensaty za mienie nieruchome pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie może stanowić wkładu niepieniężnego (aportu) dla nabycia akcji w spółce akcyjnej”. W uzasadnieniu uchwały SN wskazał: „Przechodząc do analizy przedstawionych wyżej dwóch podstawowych dla rozpoznawanego zagadnienia kwestii, trzeba przede wszystkim wskazać, że kodeks handlowy nie określał, co może być przedmiotem wkładu niepieniężnego w spółce kapitałowej. W doktrynie i orzecznictwie wskazywano jednak pewne cechy, którym taki wkład powinien odpowiadać. W doktrynie podnosi się, że aport stanowią wymierne wartości majątkowe, które mogą być przeniesione lub ustanowione na rzecz spółki (realność pokrycia wkładu), istnieją w chwili rejestracji (kryterium aktualności), a ryzyko ich wycofania jest minimalne. Jako podstawowe kryteria aportowe wskazuje

<sup>18</sup> III CZP 3/2001, OSNC 2001, nr 11, poz. 159.

się ich zdolność do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej przez spółkę oraz zabezpieczenie pokrycia długów spółki. Sąd Okręgowy cechy te określił jako zbywalność aportu, jego wymierną wartość księgową oraz wejście do bilansu spółki w formie aktywów. Dodatkowo jedynie można za głosami doktryny podkreślić, że wskazane cechy mają zapewnić realne i pełne wniesienie wkładów. Uprawnienie określone w art. 212 ust. 1 ugn nie spełnia wszystkich wskazanych wyżej przesłanek zdolności aportowej. **Można by nawet stwierdzić, że uprawnienie to, mające niewątpliwie postać wierzytelności, spełnia w istocie tylko kryterium istnienia w dacie rejestracji.** Trafnie bowiem podkreślił Sąd Okręgowy, że do czasu zaoferowania uprawnionemu przez Skarb Państwa nieruchomości w celu jej sprzedaży lub obciążenia użytkowaniem wieczystym, analizowana wierzytelność nie powiększa stanu aktywów spółki kapitałowej i nie może służyć zabezpieczeniu (lub zaspokojeniu) długów spółki(...) Uprawnienie określone w art. 212 ust. 1 ugn ma **niewątpliwie charakter majątkowy. W obrębie stosunków cywilnoprawnych prawa majątkowe mają, co do zasady, charakter zbywalny.** Wyjątki od tej zasady wynikać mogą bądź z przepisu wyłączającego (ograniczającego) dopuszczalność przeniesienia prawa na inne osoby, bądź z właściwości danego prawa, przede wszystkim z jego ścisłego związku z podmiotem uprawnionym (...) Jednak obowiązujący stan prawny wprowadza istotne zwięźenie możliwości dokonania cesji tej wierzytelności, o czym świadczy art. 212 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.”.

Podobne stanowisko zajął NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 marca 2002 r.<sup>19</sup>, gdzie stwierdzono: „Jednocześnie należy podkreślić, że uprawnienia, o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami **mają charakter majątkowy.** Przepis art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gwarantuje repatriantom możliwość nabycia nieruchomości w zamian za zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionej za obecną wschodnią granicą Polski, bez możliwości uchylecia się zbywcy od dokonania czynności przeniesienia prawa własności

---

<sup>19</sup> I SA 3228/01, niepubl.

bez zapłaty należności w gotówce. Oznacza to, że wymienione wyżej uprawnienia mają **charakter cywilnoprawnych roszczeń**".

### 3.5. Wnioski z przeglądu orzecznictwa

Z pewnością można stwierdzić, że orzecznictwo nie wypracowało w pełni jednolitej koncepcji odnośnie charakteru prawnego uprawnienia zabużan, co tylko po części uznać można za wynik zmian ustawodawczych.

Pewne elementy charakteryzujące przedmiotowe prawo można jednak uznać - co do zasady - za uzgodnione. Przede wszystkim istnieje zgoda co do tego, że jest to prawo o charakterze majątkowym. Można również stwierdzić, że zgodnie z dominującym poglądem jest to uprawnienie dziedziczne. Nie ma wątpliwości co do tego, że jego treścią nie jest możliwość żądania od Skarbu Państwa przyznania mu stosownego ekwiwalentu.

Dalej można dostrzec już tylko różnice. Przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. konkurowały ze sobą następujące poglądy co do charakteru prawnego uprawnienia zabużan:

1. ma ono charakter cywilnoprawny, przy czym należy rozróżnić tu dwa warianty:
  - a) nie jest to roszczenie
  - b) jest to roszczenie, względnie wierzytelność
2. uprawnienie zabużan ma charakter publicznoprawny
3. jest to „swoista sytuacja prawna”
4. jest to jedynie „ustawowo uregulowany sposób uiszczenia ceny”

Uargumentowanie poszczególnych poglądów jest niepełne - w gruncie rzeczy argumenty sprowadzają się przeważnie do wykluczenia możliwości uznania uprawnienia za **roszczenie** (można uznać, że pogląd taki dominował w orzecznictwie dotyczącym stanu prawnego sprzed wejścia w życie u.g.n.),

pozostałe konkluzje nie są bliżej uzasadniane. Argumenty przeciwko uznaniu uprawnienia za roszczenie były następujące:

- *„jeżeli wymieniony organ administracyjny nie zaliczy wartości, nie można jego oświadczenia woli - zastąpić sądowym orzeczeniem”,*
- *„uprawnienie do zaliczenia wartości pozostawionego mienia charakteryzuje się tym, że realizuje się ono dopiero wtedy, gdy na podstawie decyzji właściwego organu administracji państwowej dochodzi do zawarcia umowy w przedmiocie oddania przez Skarb Państwa osobie uprawnionej terenu państwowego w wieczyste użytkowanie z równoczesną sprzedażą tej osobie domu (lokalu)”,*
- *„nie występuje w ramach określonego stosunku cywilnoprawnego”,*
- *„realizacja tego uprawnienia, poza wolą jego realizacji ze strony uprawnionego spadkobiercy, zależy bowiem od dalszych zdarzeń, leżących wyłącznie po stronie Skarbu Państwa, a zwłaszcza od istnienia właściwego obiektu (lub obiektów) oraz woli zawarcia przez właściwy organ państwowy umowy w przedmiocie oddania gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste, bądź jego sprzedaży oraz sprzedaży znajdujących się na tym gruncie domów, budynków lub lokali”.*

Orzecznictwo dotyczące obowiązującego obecnie stanu prawnego jest zbyt skromne by można było mówić o utrwalonej linii orzecznictwa, tym niemniej wydane orzeczenia zmierzają w kierunku uznania omawianego uprawnienia za roszczenie.

#### **4. Poglądy doktryny**

Doktryna nie zajmowała się szerzej zagadnieniem charakteru prawnego uprawnień przysługujących zabużanom. Z nielicznych wypowiedzi należy wskazać przede wszystkim na pogląd J. Mojaka, wyrażony w głosie do uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca

1989 r.<sup>20</sup> Komentując uchwałę autor stwierdza: „Na gruncie art. 88 ustawy oraz w świetle wspomnianego rozporządzenia wykonawczego RM brak jest podstaw do uznania, że uprawnienie repatrianta jest prawem cywilnym. Prawo podmiotowe, jako fundamentalna kategoria prawa cywilnego, może bowiem występować jedynie w ramach określonego stosunku cywilnoprawnego, stanowiąc element jego treści. Musi być też oznaczona sfera możliwości postępowania podmiotu, któremu ono przysługuje. Jeżeli zaś przyjrzymy się uprawnieniu repatrianta z art. 88 ust. 1 ustawy, to okaże się, że nie można zidentyfikować stosunku cywilnoprawnego, z którego miałyby ono wynikać. Bardzo trudno też wskazać normatywną treść uprawnienia repatrianta poza tym, że może on ubiegać się o zaliczenie wartości mienia nieruchomości pozostawionego za granicą na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej. Nie można jednak zapominać, że to „zaliczenie” uwarunkowane jest uprzednim ustanowieniem na rzecz repatrianta użytkowania wieczystego lub sprzedażą na jego rzecz nieruchomości państwowej, zaś ani ustawa, ani rozporządzenie wykonawcze nie przyznają repatriantom nawet pierwszeństwa do uzyskania użytkowania wieczystego, czy też do zakupu nieruchomości państwowej (...) W świetle powyższych uwag nasuwa się wniosek, że identyfikacji uprawnienia repatrianta z art. 88 ust. 1 ustawy należy poszukiwać poza prawem cywilnym. Nie stoi temu na przeszkodzie fakt, że uprawnienie to ma charakter majątkowy. (...) Gdy stwierdzi się, że (...) o zaliczeniu wartości mienia (...) orzeka terenowy organ administracji państwowej (...), to nasuwa się wniosek, że uprawnienie repatrianta jest *sui generis* uprawnieniem majątkowym o charakterze administracyjnoprawnym (czy też szerzej - publicznoprawnym). Taki charakter uprawnienia repatrianta jest zgodny z *ratio legis* artykułu 88 ustawy. (...) Do chwili wydania decyzji, tj. aktu administracyjnego, przez rejonowy organ administracji rządowej, uprawnienie repatrianta ma charakter iluzoryczny, praktycznie nie istnieje. Dopiero taka pozytywna decyzja administracyjna przyznaje uprawnienie repatriantowi oraz określa treść (zakres) tego uprawnienia. Rejonowy organ administracji rządowej, wydając

---

<sup>20</sup> J. Mojak, *Glosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 32/89, PiP 1991, nr 1, s. 118 i n.*

decyzję o zaliczeniu repatriantowi wartości mienia pozostawionego za granicą, działa w sposób władczy, realizując publiczne funkcje państwa”<sup>21</sup>.

Zdecydowanie odmienny pogląd, jednakże już na gruncie u.g.n., wypowiedział J. Szachułowicz, wg którego „Sformułowanie przepisu [art. 212 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami] „zalicza się” powoduje nadanie temu uprawnieniu charakteru cywilnoprawnego roszczenia. Przepis art. 212 ustawy gwarantuje repatriantom możliwość nabycia nieruchomości w zamian za zaliczenie wartości nieruchomości utraconej na Wschodzie bez możliwości uchylenia się zbywcy od dokonania czynności przeniesienia prawa własności bez zapłaty należności w gotówce. Gdy zbywca przeprowadzający przetarg uchyli się od sporządzenia umowy, repatriantowi legitymującemu się zaświadczeniem stwierdzającym pozostawienie mienia nieruchomego na Wschodzie i wskazującym jego wartość, przysługuje powództwo o wydanie orzeczenia stwierdzającego obowiązek organizatora przetargu złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Orzeczenie sądowe zastępuje to oświadczenie (art. 64 k.c.)”<sup>22</sup>.

Identyczne stanowisko zajęły M. Krassowska i A. Łukaszewska<sup>23</sup>, które stwierdziły: „Na tle lektury art. 212 może wyłonić się pytanie, jaki charakter ma uprawnienie do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych na wschodzie na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny nabycia nieruchomości. Uprawnienie to ma charakter cywilnoprawny i bezwzględnie obowiązujący, co wynika ze sformułowania „zalicza się”. Uprawniony do zaliczenia uczestniczy w przetargu i jeśli go wygra, ma być zawiadomiony jako nabywca nieruchomości i jednocześnie jest informowany o terminie i miejscu zawarcia umowy. Przy sporządzeniu umowy wystarczy, że nabywca - zamiast uiścić cenę - przedstawi zaświadczenie, o którym stanowi § 5 rozporządzenia. Gdyby się okazało, że zbywca uchyli się od zawarcia umowy przy skorzystaniu z zaliczenia wartości pozostawionego mienia,

---

<sup>21</sup> J. Mojak, *Głosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 32/89*, PiP 1991, nr 1, s. 119-120.

<sup>22</sup> J. Szachułowicz, *Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami*, PS 1999, nr 3, s. 7.

<sup>23</sup> M. Krassowska i A. Łukaszewska [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002, kom. do art. 212.



uprawnionemu przysługuje powództwo o stwierdzenie obowiązku organizatora przetargu do złożenia oświadczenia woli o przeniesienie prawa własności lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 64 k.c.)”.

## 5. Stanowisko ETPC

W decyzji ETPC z 14 października 1996<sup>24</sup> stwierdzono w kontekście skargi na naruszenie uprawnienia do kompensacji wynikającego z art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, że „*Mienie*” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 rozciąga się również na „prawnie uzasadnione oczekiwanie” uzyskania efektywnego korzystania z prawa majątkowego<sup>25</sup>. Nie ma wątpliwości, że w ujęciu Europejskiej Komicji Praw Człowieka wynikające z art. 81 uprawnienie kompensacyjne ma charakter uprawnionego oczekiwania - ekspektatywy.

## 6. Stanowisko własne

Niewątpliwie treścią uprawnienia zabużan jest - ogólnie rzecz ujmując - możliwość zaliczenia wartości pozostawionych nieruchomości na poczet ceny kupna lub opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości państwowej. Ostateczne zrealizowanie prawa było i jest ściśle związane z zawarciem odpowiedniej umowy cywilnoprawnej - umowy kupna nieruchomości lub oddania jej w użytkowanie wieczyste. Sprowadza się ono do tego, że wynikające z umowy zobowiązanie *stricte* pieniężne jest wykonywane przez dokonanie zapłaty wartością pozostawionego mienia. Bez wątpienia owa „wartość mienia pozostawionego” była i jest środkiem zapłaty, ustawowo gwarantowanym środkiem umorzenia ściśle określonej kategorii zobowiązań pieniężnych. Z tego też względu można ją określić roboczo jako swego rodzaju „**pieniądz zabużański**”. Skorzystanie z tak rozumianego pieniądza zabużańskiego można zaś określić, jako „**prawo zaliczenia**”- jego treścią jest

<sup>24</sup> 28559/95, LEX nr 40988, Radwiłłowicz v. Poland.

<sup>25</sup> „The Commission recalls that, according to the Convention organs' case-law, “possessions” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) extend to a “legitimate expectation” to be able to have an effective enjoyment of a property right (Eur. Court H.R., Pine Valley Developments v. Ireland judgment of 29 November 1991, Series A No. 222, p. 23, para. 51; Pressos Compania Naviera S.A. v. Belgium judgment of 20 November 1995, Series A No. 332, p. 21, para. 31)”.

możliwość umorzenia określonej kategorii zobowiązań pieniężnych przy wykorzystaniu pieniądza zabużańskiego. Realizacja prawa zaliczenia uzależniona była i jest od inicjatywy uprawnionego - przejawiającej się uprzednio w złożeniu wniosku o zaliczenie, a obecnie w przedstawieniu odpowiedniego zaświadczenia lub decyzji administracyjnej. Czy wyrażenie owej inicjatywy można określić jako cywilnoprawne oświadczenie woli jest kwestią do rozważenia we właściwym miejscu.

### **6.1. Tryb realizacji i charakter prawa zaliczenia do 1997 r.**

Tryb skorzystania z prawa zaliczenia podlegał zmianom. Do wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. zapłata pieniądzem zabużańskim realizowana była w drodze decyzji administracyjnej. Nie są przekonujące przytoczone wyżej wywody NSA podważające tę tezę. Tryb decyzji administracyjnej wydaje się być logiczną konsekwencją określonej koncepcji normatywnej: rozpoznając wniosek zainteresowanego organ administracji badał bowiem równocześnie, czy spełnione są przesłanki skorzystania z uprawnienia i jaki jest jego zakres (czy określona osoba pozostawiła określone nieruchomości, jaka jest ich wartość, czy nie skorzystała już z prawa zaliczenia). Zgodnie z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków *„o zaliczeniu wartości mienia na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości orzeka terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego właściwy w sprawach geodezji i gospodarki gruntami”*. Sformułowanie *„o zaliczeniu orzeka organ”* skłania do wniosku, że decyzja miała charakter konstytutywny - dopiero z chwilą jej wydania (gdy stała się ostateczna) dochodziło do umorzenia (w całości lub części) zobowiązania pieniężnego wynikającego z nabycia nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że decyzja miała charakter uznaniowy - przeciwnie, spełnienie ustawowych przesłanek oznaczało, że organ administracji miał obowiązek zaliczenia. Konstytutywna decyzja organu

administracji wywierała skutki w sferze prawa cywilnego - umorzenie zobowiązania pieniężnego.

Jaki był charakter prawny tak rozumianego prawa zaliczenia? Czy było to roszczenie cywilnoprawne? Nie ma wątpliwości, że korelatem prawa zaliczenia był obowiązek przyjęcia zapłaty przy pomocy pieniądza zabużańskiego (ustawy posługują się konsekwentnie terminem „zalicza się”, a nie: „można zaliczyć”). Występuje tu jednak wiele elementów co do zasady obcych prawu cywilnemu. Przede wszystkim uprawniony mógł wprowadzić żądać takiego przyjęcia, żądanie to musiało jednak przybrać zawsze formę wniosku o zaliczenie. Ponadto orzeczenie organu administracji, o którym była mowa w § art. 5 rozporządzenia, nie było tu środkiem ochrony prawa, a więc wyłącznie alternatywą dla dobrowolnego wykonania obowiązku o charakterze cywilnoprawnym przez określoną jednostkę organizacyjną uprawnioną do reprezentowania Skarbu Państwa, lecz jedyną - jak się wydaje - drogą prowadzącą do zapłaty pieniądzem zabużańskim. W szczególności nie mogła ona nastąpić przez uzgodnienie czysto umowne. Warto wobec tego zauważyć, iż w doktrynie wskazuje się, że w sytuacji, gdy w postępowaniu o ukształtowanie chodzi o wywołanie określonego skutku prawnego, którego strony nie mogą same stworzyć, nie można stwierdzić, że odpowiednikiem procesowej możliwości żądania wydania orzeczenia (decyzji) jest roszczenie materialnoprawne<sup>26</sup> - takiego roszczenia po prostu w tej sytuacji nie ma. Uprawnienie do wystąpienia z żądaniem do sądu to problem legitymacji, a nie roszczenia materialnoprawnego<sup>27</sup>. Wszystko to skłania *prima facie* do wniosku, że prawo zaliczenia nie miało charakteru roszczenia cywilnoprawnego: organ administracji nie był, jako *statio fisci* Skarbu Państwa, adresatem roszczenia o charakterze cywilnoprawnym, lecz miał wynikający z przepisów prawa administracyjnego obowiązek wydania decyzji administracyjnej, a więc dokonania - na wniosek zainteresowanego - czynności o charakterze władczym (z zakresu *imperium*), z którą związane są pewne skutki cywilnoprawne.

---

<sup>26</sup> K. Korzan, *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 145-146.

Wniosek taki nie jest jednak tak jednoznaczny, jak mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka. Można bowiem bronić poglądu, że prawo zaliczenia było roszczeniem cywilnoprawnym, tyle tylko, że wykazującym pewne cechy specyficzne, gdyż realizowanym na drodze postępowania administracyjnego. Można wskazywać, że przedmiotowa decyzja administracyjna, zawierała w sobie dwa elementy: po pierwsze typowy element władczy (publicznoprawny), którym jest autorytatywne ustalenie, że określonej osobie przysługuje prawo zaliczenia pieniądza zabużańskiego o określonej wartości, a po drugie element cywilnoprawny - oświadczenie o przyjęciu zapłaty tym pieniądzem (nie różniące się istotnie od oświadczenia o przyjęciu zapłaty zwykłym pieniądzem). Realizacja prawa zaliczenia wiodła przez postępowanie administracyjne tylko dlatego, że niezbędne było ustalenie istnienia i zakresu tego prawa - połączenie obu elementów w jednej decyzji może być uznane za przejaw typowego w owym czasie zachodzenia na siebie w ramach działań państwowych sfery *imperium* i *dominium*. W tym ujęciu konstytucyjna decyzja administracyjna umarzająca zobowiązanie pieniężne jest w istocie - w sferze skutków cywilnoprawnych - substytutem oświadczenia woli Skarbu Państwa, a więc forma typowa dla działania w zakresie *dominium* została zastąpiona - z wyżej wskazanych względów - formą właściwą dla działania w sferze *imperium*, a mimo to istota stosunku między stronami nie ulega zmianie. Możliwość żądania zaliczenia miała w takim ujęciu charakter cywilnoprawny, co jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że wynikała ze stosunku cywilnoprawnego między stronami: między Skarbem Państwa a uprawnionym. Powstaje wobec tego pytanie czy rzeczywiście art. 81 ustawy z 1989 r. rodził stosunek cywilnoprawny, a więc - w świetle zgodnych twierdzeń doktryny i orzecznictwa - stosunek między równorzędnymi podmiotami, z których żadna ze stron nie może w sposób władczy, jednostronnie kształtować sytuacji drugiej strony? Wiemy już, że zdaniem J. Mojaka nie. Wydaje się, że decydujące znaczenie powinno tu mieć ustalenie, czy regulacja powyższa dotyczyła relacji Państwo-Obywatel, czy też Skarb Państwa-Osoba fizyczna. Choć kwestię trudno przesądzić jednoznacznie to wydaje się, że bliższa istocie prawa zaliczenia wydaje się

---

<sup>27</sup> K. Korzan, *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 146; tak też S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. I, Ossolineum 1985, s. 222-223.

jednak relacja Skarb Państwa-Osoba Fizyczna, a to dlatego, że realizacja prawa zaliczenia dokonywała się w ramach cywilnoprawnego stosunku nabycia nieruchomości państwowej.

Wydaje się więc - w świetle powyższych uwag - iż można bronić poglądu, że omawiane prawo zaliczenia miało na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. charakter cywilnoprawnego roszczenia. Korelatem wynikającego zaś prawa zaliczenia przysługującego określonej kategorii osób fizycznych był w takim ujęciu obowiązek Skarbu Państwa przyjęcia zapłaty pieniądzem zabużańskim na poczet określonej kategorii zobowiązań pieniężnych. Droga administracyjna była tu jedynie z określonych względów przyjętym sposobem realizacji prawa.

Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że zarówno orzecznictwo, jak i doktryna przyjmują istnienie roszczeń cywilnoprawnych, które są realizowane przez konstytutywną decyzję administracyjną. Przykładem może tu być roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy stała się ona zbędna. Zarówno orzecznictwo<sup>28</sup>, jak i doktryna<sup>29</sup> niemal jednomyślnie

---

<sup>28</sup> Zob. uchwałę z dnia 18 kwietnia 1996 r., III CZP 29/96, OSNC 1996, nr 7-8, poz. 102 oraz wyrok SN z dnia 17 grudnia 1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 116; identyczne stanowisko zajmuje konsekwentnie NSA - zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1987 r., IV SA 642/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 19; uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 1996 r., FPS 7/96, OSP 1997, nr 6, poz. 110; odmiennie natomiast uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 stycznia 2000 r., III ZP 14/99, OSNAPiUS 2000, nr 8, poz. 294, w której czytamy: „Należy mieć wreszcie na uwadze, że w sytuacji opisanej w rozpoznawanym zagadnieniu prawnym, powstaje kolizja między prawem byłego właściciela do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej a uprawnieniem „zarządcy” do nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa (gminy), a zatem kolizja między dalej idącym publicznoprawnym roszczeniem o własność nieruchomości wywłaszczonej a prawem (roszczeniem o stwierdzenie nabycia) użytkowania wieczystego tej nieruchomości”.

<sup>29</sup> Tak Z. Truskiewicz [w:] *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Kraków 1995, s. 266; G. Bieniek [w:] *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. II, Zielona Góra 2000, s. 177; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 167; E. Klat-Górska, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, Rejent 1999, nr 2, s. 143; J. Kosik i J. Kremis twierdzą, że jest to prawo podmiotowe - zob. J. Kosik, J. Kremis, *Glosa do wyroku z dnia 10 maja 1994 r.*, (IV S.A. 854/93), PS 1996, nr 3, s. 118; odmiennie jednak L. Żukowski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2000 r.*, I SA 276/99, OSP 2001, nr 5, poz. 80, wg którego „W przepisie art. 229 ugn ustawodawca w sposób dowolny i chyba zupełnie przypadkowy użył zwrotu „roszczenie”, odwołując się przy tym do art. 136 ust. 3 ustawy, gdzie akurat jest mowa o „żądaniu” zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części. Roszczenie jest utrwaloną w doktrynie prawa cywilnego kategorią pojęciową, przez którą rozumie się jedną z normatywnych postaci praw podmiotowych<sup>29</sup>. W istocie w przepisie art. 229 ugn nie chodzi o jakiegokolwiek roszczenie w znaczeniu cywilistycznym, lecz o żądanie

uznają powyższe roszczenie za roszczenie o charakterze cywilnoprawnym, mimo że jego realizacja - przeniesienie własności nieruchomości ze Skarbu Państwa z powrotem do poprzedniego właściciela lub jego następcę - następuje w drodze postępowania administracyjnego, a skutek rzeczowy w postaci przejścia prawa własności wywołuje nie umowa o zwrot nieruchomości, lecz decyzja administracyjna - z chwilą gdy stanie się prawomocna. Także E. Gniewek wskazuje w innym kontekście na istnienie cywilnoprawnych roszczeń realizowanych w drodze konstytutywnej decyzji administracyjnej, określa jednak tego rodzaju konstrukcję prawną jako karkołomną<sup>30</sup>.

## 6.2. Tryb realizacji prawa zaliczenia od 1997 r.

Wniosek o cywilnoprawnym charakterze prawa zaliczenia na gruncie obowiązującego stanu prawnego jest już zdecydowanie mniej kontrowersyjny.

Realizacja prawa zaliczenia jest obecnie rozbita na dwie fazy. **Faza pierwsza ma charakter administracyjnoprawny** - organ administracji władczo i jednostronnie, co nie znaczy uznaniowo, stwierdza istnienie prawa zaliczenia.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości, *„zaliczenie wartości pozostawionych nieruchomości następuje na wniosek osoby uprawnionej, o której mowa w art. 212 ust. 1, 4 i 5, składany do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby”*. Zgodnie z § 5 ust. 1 w pierwotnym brzmieniu *„Kierownik urzędu rejonowego*

---

*wszczęcia postępowania administracyjnego w tym znaczeniu, w jakim używa go chociażby art. 61 § 1 kpa”*.

<sup>30</sup> E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Zakamycze 1999, s. 47.

potwierdza, w formie zaświadczenia, posiadanie uprawnień, o których mowa w art. 212 ust. 1 i 2, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Do wydawania zaświadczeń stosuje się przepisy działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 217 § 3". Zgodnie zaś z § 5 ust. 1 w brzmieniu obecnie obowiązującym „Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w terminie 30 dni od złożenia wniosku, **stwierdza, w drodze decyzji, wartość pozostawionych nieruchomości** na podstawie oświadczenia złożonego przez osobę uprawnioną lub na podstawie operatu szacunkowego, o którym mowa w § 4 ust. 2a”.

W przepisie jest wprawdzie mowa o stwierdzeniu wartości nieruchomości, jest jednak oczywiste, że w istocie chodzi tu o ustalenie nie tylko wartości nieruchomości, ale również spełnienia przesłanek uzyskania prawa do zaliczenia. Użycie formuły „stwierdza” oznacza, że decyzja ma charakter deklaratoryjny, mimo tego - jak się wydaje - legitymowanie się decyzją jest niezbędną przesłanką realizacji prawa zaliczenia. Wydaje się, że ustawodawca posłużył się w tym miejscu znaną już techniką - połączenia powstania określonego prawa *ex lege* z deklaratywną decyzją administracyjną, która dopiero stwarza możliwość wykonywania uprawnień wynikających z tego prawa<sup>31</sup>.

**Faza druga** ma już **charakter wyłącznie cywilnoprawny** - legitymując się decyzją administracyjną uprawniony może żądać w razie zawarcia umowy kupna lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości państwowej przyjęcia zapłaty pieniędzem zabużańskim. Jest to niewątpliwie cywilne prawo podmiotowe. Jakże? Jeżeli uznamy, jak SN, że spełnienie świadczenia pieniężnego ma charakter dwustronnej czynności prawnej (oświadczeniu woli wykonania zobowiązania odpowiada oświadczenie woli przyjęcia wykonania) to wówczas musimy przyjąć, że jest to roszczenie (o złożenie określonego oświadczenia woli), jeżeli zaś, że wykonanie zobowiązania pieniężnego jest

<sup>31</sup> Technika zastosowana przy uwłaszczeniu państwowych osób prawnych w art. 2 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464); przy komunalizacji w art. 5 i 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 r. Nr 32 poz. 191 z późn. zm.).

czynnością jednostronną i faktyczną, to będzie to zbliżone do prawa kształtującego: jednostronne oświadczenie uprawnionego wyrażające wolę zapłaty pieniądzem zabużańskim umarzać będzie (w całości lub części) zobowiązanie pieniężne. W tym miejscu kwestia nie musi być rozstrzygnięta - obie postacie prawa podmiotowego podlegają ochronie sądowej, wydaje się jednak że poprawniejsze konstrukcyjnie jest uznanie uprawnienia za roszczenie.

### **6.3. Podsumowanie - charakter prawny uprawnienia**

Powyższe wywody skłaniają do wniosku, że zarówno na gruncie ustawodawstwa sprzed roku 1997, jak i na gruncie obowiązującego prawa prawo zaliczenia miało charakter roszczenia cywilnoprawnego.

Różnica dotyczyła jedynie trybu realizacji tego prawa. Dwie czynności, które były uprzednio połączone w ramach jednej decyzji administracyjnej, a więc publicznoprawne ustalenie prawa oraz cywilnoprawne zaliczenie, są obecnie wyraźnie rozdzielone, co z pewnością czyni całą konstrukcję bardziej przejrzystą. Ewolucja rozwiązań jest o tyle interesująca, iż obrazuje, że tryb realizacji uprawnienia nie ma decydującego znaczenia dla jego charakteru. Istotnym czynnikiem jest tu bowiem przede wszystkim rodzaj stosunku, w ramach którego realizuje się określone uprawnienie.

Treścią prawa była i jest możliwość żądania przyjęcia zapłaty pieniądzem zabużańskim na poczet określonej kategorii zobowiązań pieniężnych. Korelatem tego roszczenia jest obowiązek przyjęcia zapłaty, źródłem zaś ustawa, kreująca stosunek prawny między Skarbem Państwa a uprawnionymi. Ustawa wykreowała również swego rodzaju pieniądz zabużański, któremu przyznała moc umarzania określonej kategorii zobowiązań pieniężnych. Moc tą wzmacnia obecnie § 6 rozporządzenia, zgodnie z którym *„Przy zaliczaniu wartości pozostawionych nieruchomości, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, państwowa osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, które na mocy odrębnych przepisów są uprawnione do*



*rozporządzenia mieniem Skarbu Państwa, określając warunki zbycia, nie mogą wyłączyć zapłaty ceny nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego w sposób określony w art. 212”.*

#### **6.4. Prawo zaliczenia - czy jest to ekspektatywa?**

Nie ma wątpliwości, że prawo zaliczenia ma charakter potencjalny, wynika to z jego istoty - możliwość żądania przyjęcia zapłaty pieniądzem zabużańskim aktualizuje się dopiero wówczas, gdy dojdzie do zawarcia określonego stosunku prawnego, a mianowicie nabycia nieruchomości państwowej. Czy wobec tego do chwili zawarcia stosunku prawnego uprawnionemu przysługiwała i przysługuje jedynie ekspektatywa i ewentualnie jakiego prawa dotyczy ta ekspektatywa?

K. Gandor określa ekspektatywę następująco: *„Oczekiwanie prawne powstaje w dwóch sytuacjach: wszędzie tam, gdzie składniki złożonego stanu faktycznego. Od którego - zgodnie z hipotezą normy prawnej - uzależnione jest nabycie (powstanie) prawa podmiotowego, realizują się kolejno, a z elementami już powstałymi porządek prawny łączy określone skutki prawne. Również tam, gdzie ów stan faktyczny jest już, co prawda kompletny, lecz nabycie prawa zostało uzależnione od ziszczenia się warunku lub odsunięte jest aż do chwili nadejścia terminu”<sup>32</sup>.*

Podobnie A. Wolter charakteryzuje ekspektatywę wskazując, że *„(...) w wypadku, gdy elementy stanu faktycznego, od którego zgodnie z hipotezą normy prawnej zależy nabycie prawa, realizują się nie jednocześnie, lecz sukcesywnie, pewne skutki prawne (oczywiście słabsze) powstają niekiedy już z chwilą zrealizowania się niektórych z tych elementów”<sup>33</sup>.*

Z. Radwański definiuje „prawa podmiotowe tymczasowe”, jako *„tego rodzaju prawa podmiotowe, których funkcja polega na przygotowaniu i zabezpieczeniu jakiegoś prawa przyszłego, prowadzącego dopiero do*

---

<sup>32</sup> K. Gandor, *Prawa podmiotowe tymczasowe (ekspektatywy)*, Ossolineum 1968, s. 88.

<sup>33</sup> A. Wolter, J. Igantowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1999, s. 146-147.

ostatecznego zaspokojenia określonych potrzeb (interesów) podmiotu uprawnionego<sup>34</sup>.

Uznanie uprawnienia zabużan za **ekspektatywę prawa własności nieruchomości** państwowej jest mocno wątpliwe. Abstrahując nawet od znanych powszechnie wątpliwości co zasadności posługiwania się tym pojęciem na gruncie prawa polskiego<sup>35</sup>, należy wskazać, że także zwolennicy koncepcji ekspektatywy, jak się wydaje przeważający w doktrynie, wytyczają mniej lub bardziej liberalną granicę jej zastosowania. Wydaje się, że jednym z minimalnych wymogów uznania, iż mamy co czynienia z istniejącym prawem tymczasowym, przygotowującym przyszłe prawo jest to by to przyszłe prawo było oznaczone. W omawianym zaś przypadku prawa zaliczenia nie wiadomo ani jakiej konkretnej nieruchomości ma dotyczyć prawo, ani nawet tego jakie to ma być prawo (własność lub użytkowanie wieczyste).

Może zatem do czasu zawarcia konkretnego stosunku prawnego uprawnionemu przysługuje jedynie **ekspektatywa prawa zaliczenia**? Uprawniony do chwili zawarcia umowy nabycia nieruchomości państwowej oczekuje dopiero na powstanie i realizację swego prawa. Do powstania tego prawa brakuje jeszcze jednej przesłanki - zawarcia odpowiedniej umowy. Oczekiwanie podlega w pewnym stopniu ochronie: po pierwsze - zgodnie z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości nie można wyłączać zapłaty pieniądzem zabużańskim, po drugie - zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia z 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy<sup>36</sup> - uprawnionemu przysługuje zwolnienie z obowiązku wpłacenia wadium w

<sup>34</sup> Z. Radwański, *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2002, s. 99.

<sup>35</sup> Zob. znaną recenzję W. Czachórskiego do pracy K. Gandora, opublikowaną w: NP 1969, nr 10, s. 665 i n.

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 9, poz. 30 ze zm.

przetargu przeprowadzonym przez kierownika urzędu rejonowego (obecnie starostę).

Warunki do ustalenia istnienia espektatywy wydają się być zatem spełnione.

Odrzucenie tego poglądu nie oznacza, że uprawnionemu nie przysługuje żadne prawo, a więc pozostaje mu zaledwie „iluzja” tego prawa. Sama treść art. 212 ust. 5 w którym mowa o przejściu uprawnień w razie śmierci pierwotnie uprawnionego wskazuje, że ustawodawca uznaje istnienie tych uprawnień także przed zawarciem odpowiedniej umowy cywilnoprawnej. Ponadto prawo to może być przeniesione na inny podmiot (osobę uprawnioną do dziedziczenia ustawowego). Z orzecznictwa wynika, że jest przedmiotem dziedziczenia. Odrzucenie koncepcji espektatywy musi więc prowadzić do wniosku, że uprawnionemu przysługuje prawo zaliczenia, jednakże jego realizacja jest uzależniona od zawarcia określonej umowy.

Analogia do pieniądza skłania raczej do wniosku, że nie chodzi tu o espektatywę (wydaje się, że pieniądz nie jest ani espektatywą tego co można zań kupić, ani nie jest espektatywą prawa umorzenia tym pieniądzem zobowiązania pieniężnego) lecz o szczególne prawo majątkowe (prawo zaliczenia) stanowiącego na mocy art. 212 u.g.n. składnik mienia uprawnionego, którego możliwość realizacji uzależniona jest od zaistnienia określonych przesłanek (powstanie zobowiązania pieniężnego, w ramach określonej kategorii stosunków).

## **7. Problem naruszenia uprawnienia**

Niezależnie od przyjęcia jednego lub drugiego poglądu nie budzi wątpliwości to, że powyższe prawo podmiotowe (określane dalej jako prawo zaliczenia) jest prawem majątkowym i ma określoną wartość majątkową. Wartość ta - podobnie jak w przypadku pieniądza - jest pochodną ilości dóbr, które można zań uzyskać i ich dostępności. Im większa ilość i dostępność tym bardziej realna jest siła nabywcza pieniądza zabużańskiego i większa wartość prawa zaliczenia. Wydaje się w tym kontekście, że nie można wykluczyć możliwości uznania pewnych działań - zarówno prawnych, jak i faktycznych - Państwa,

które prowadzą do obniżenia lub wręcz pozbawienia wartości tego prawa, za swego rodzaju ekspropriację.

## **8. Działania normatywne**

W grę mogą wchodzić następujące działania prawne (normatywne) Państwa.

### **8.1. Komunalizacja mienia**

Na mocy przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>37</sup> ogromna część nieruchomości, które mogłyby stanowić przedmiot realizacji przez zabużan rekompensaty, stała się z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, zaś ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewidziała możliwości realizowania roszczeń „zabużańskich” z zasobów nieruchomości stanowiących własność gmin.

### **8.2. Wyłączenie gruntów rolnych**

Zgodnie z art. 17 nowelizacji z 29 grudnia 1993 r.<sup>38</sup> ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19 października 1991 r.<sup>39</sup> „Do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności osobom, które na podstawie art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30 poz. 127, Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464 oraz z 1993 r. Nr 47, poz. 212 i Nr 131, poz. 629) złożyły wnioski o zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”. Rozwiązanie to podtrzymał art. 213 u.g.n., zgodnie z którym „Przepisów art.

---

<sup>37</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

<sup>38</sup> Dz.U. 1994, Nr 1, poz. 3.

<sup>39</sup> T. j. 2001, Nr 57, poz. 603.

204 - 212 nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej”.

### **8.3. Wyłączenie zasobów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej**

Z kolei zgodnie z art. 89 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, „do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności osobom, które na podstawie art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, Nr 103, poz. 446, Nr 107, poz. 464, z 1993 r. Nr 47, poz. 212 i Nr 131, poz. 629 oraz z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 31, poz. 118, Nr 84, poz. 384, Nr 85, poz. 388, Nr 89, poz. 415 i Nr 123, poz. 601) złożyły wnioski o zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobu Agencji, jeżeli osoby te skorzystały z pomniejszenia ceny sprzedaży, o której mowa w art. 58, w wysokości równej lub wyższej od wartości tego mienia”.

### **8.4. Wyłączenie zasobów Agencji Mienia Wojskowego**

Na mocy art. 21 pkt 17 lit b ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, który znowelizował art. 31 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, dodają w nim ust. 4, zgodnie z którym „przepisów art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 i z 2001 r. Nr 129, poz. 1447) nie stosuje się do mienia, o którym mowa w art. 1 pkt 1 ustawy.”

## **8.5. Istniejące możliwości**

Realizacji prawa zaliczenia jest obecnie związana z wprowadzoną ustawą z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej możliwością ubiegania się o nieruchomości proradzieckie w ramach ekwiwalentu za pozostawione mienie. Zgodnie bowiem z „*Art. 16. 1. Osoby uprawnione, na podstawie art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, do zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, mogą nabywać wszelkie nieruchomości z zaliczeniem wartości pozostawionego za granicą mienia na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego lub ceny sprzedaży. 2. Do nieruchomości przejętych zgodnie z art. 2 ust. 2 niniejszej ustawy do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie stosuje się art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3). 3. Zaliczenie wartości mienia nieruchomego, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić na rzecz kilku wnioskodawców jednocześnie, na ich wspólny wniosek*”.

## **9. Działania faktyczne**

Chodzić tu może również o brak faktycznej możliwości realizacji prawa wynikającego obecnie z ustawy, jako że organy administracji publicznej tylko w mocno ograniczonym zakresie stwarzają taką możliwość. Uzasadnieniem jest oczywiście, wynikający ze zmian normatywnych, brak odpowiednich nieruchomości. Także jednak i to uzasadnienie, nawet jeżeli w pełni wyjaśnia ono faktyczne trudności w realizacji prawa, prowadzi do wniosku, że istniejąca sytuacja faktyczna jest źródłem niedociągnięć legislacyjnych.

## **10. Podsumowanie**

Ocena aktualnych rozwiązań prawnych jest w doktrynie jednoznacznie negatywna, wskazuje się bowiem, że nie stwarzają uprawnionemu realnej

możliwości uzyskania rekompensaty<sup>40</sup>. Niewątpliwie w następstwie kolejnych zmian normatywnych nastąpił istotny spadek wartości prawa zaliczenia; mimo ograniczonej zbywalności prawa można go mierzyć - np. cenami uzyskiwanymi przy sprzedaży nielicznych nieruchomości państwowych, w sytuacji gdy w przetargu biorą udział zabużanie (ceny wielokrotnie przekraczają cenę wywoławczą). Obniżenie wartości prawa zaliczenia nastąpiło niewątpliwie na skutek wskazanych wyżej zmian legislacyjnych, z których część (poza komunalizacją) miała miejsce po dniu 30 kwietnia 1993 r. a więc po dacie od której Rząd RP uznał kompetencję Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Najistotniejsze znaczenie - poza komunalizacją - miało tu wyłączenie z zakresu prawa zaliczenia państwowych nieruchomości rolnych oraz mienia znajdującego się w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na fakt, że Protokół nr 1, którego naruszenie jest przedmiotem skargi, został ratyfikowany i wszedł w życie w stosunku do Polski w dniu 10 października 1994 r., a zatem - wg stanowiska Rządu RP - zgodność skargi *ratione temporis* z Konwencją powinna być oceniana od momentu wejścia w życie Protokołu nr 1.

Zmiany legislacyjne obniżające wartość prawa zaliczenia, które miały miejsce po tej dacie dotyczyły możliwości zaliczenia wartości mienia zabużańskiego na poczet ceny nabycia nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego oraz osób, które są uprawnione do nabycia lokali z zasobów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. W odniesieniu do tego ostatniego wyłączenia można stwierdzić, że z brzmienia odpowiedniego przepisu wynika, że ustawodawca wyłączył w stosunku do tych osób możliwość swego rodzaju kumulacji przywilejów. Z punktu widzenia interesu publicznego takie rozwiązania wydaje się do obrony.

Prostego uzasadnienia brak jest natomiast dla wyłączenia możliwości zaliczenia wartości mienia zabużańskiego na poczet ceny nabycia nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego. Trudno również ocenić jak duże znaczenie miało to wyłączenie dla zmniejszenia wartości prawa zaliczenia.

---

<sup>40</sup> Zob. np. B. Załęska-Świątkiewicz, *Mienie zabużańskie - rekompensaty w aktualnym stanie prawnym*, Rejent 1998, nr 6, s. 181.

Jeżeli uznać, że istniejące trudności faktyczne w realizacji prawa są wyłącznie skutkiem zmian normatywnych, które leżą poza zasięgiem czasowym zastosowania Konwencji, to wówczas wątpliwe jest czy samo przyznanie w art. 212 prawa zaliczenia, którego wartość - w kontekście całokształtu zastanych uregulowań normatywnych - jest znikoma można uznać za naruszenie prawa własności, a więc naruszenie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji. Zdecydowanie bowiem ustawodawca wprowadzając w art. 212 u.g.n. prawo zaliczenia był świadomy trudności faktycznych jakie napotykać będzie realizacja tego prawa; świadomie przyznał więc zabużanom prawo o niewielkiej wartości (ze względu na trudności związane z jego realizacją). Jeżeli zatem ustawodawca przyznaje obywatelowi prawo majątkowe bezwartościowe albo o niewielkiej wartości, to można wprawdzie twierdzić, że narusza to zaufanie obywatela do Państwa, lecz trudno logicznie wywodzić, iż narusza tym samym to prawo. Wprowadzone równocześnie uregulowanie normatywne nie może bowiem równocześnie przyznawać prawa i naruszać tego prawa: jego kształt, treść i wartość wynikająca z całokształtu przepisów obowiązujących w chwili przyznania tego prawa jest po prostu przez ustawodawcę *ab initio* zamierzona.

Trzeba jednak zauważyć, że wyłączenie możliwości zaliczenia wartości mienia zabużańskiego na poczet ceny nabycia nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego z pewnością spowodowało zmniejszenie wartości prawa zaliczenia w stosunku do wartości jaką posiadało ono pierwotnie na gruncie art. 212 u.g.n. i prawodawstwa obowiązującego w czasie wejścia ustawy u.g.n. w życie. Nie można wykluczyć możliwości uznania takiego działania Państwa za naruszenie majątkowego prawa zaliczenia, podlegającego ochronie w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

## **11. Streszczenie**

1. Sposób kompensowania zabużanom pozostawionych na wschodzie nieruchomości oparty był w podstawowym zarysie na **jednolitej koncepcji normatywnej**. Treścią przyznawanego zabużanom uprawnienia była i jest możliwość zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny kupna nieruchomości lub na poczet opłat z



tytułu dzierżawy lub użytkowania wieczystego nieruchomości państwowych. Różnice konstrukcyjne dotyczyły zaś trybu realizacji wskazanego uprawnienia - do wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. prawo do zaliczenia realizowane było w drodze decyzji administracyjnej, przy czym czasowo związane było nieodzownie z nabyciem konkretnej nieruchomości państwowej. Od 1997 r. koncepcja zaliczenia uległa istotnej zmianie, gdyż wydanie decyzji (uprzednio zaświadczenia) stwierdzającej wartość pozostawionych nieruchomości dokonuje się niezależnie od nabycia konkretnej nieruchomości państwowej.

2. Jeżeli chodzi o **orzecznictwo** to pewne elementy charakteryzujące przedmiotowe prawo można uznać - co do zasady - za uzgodnione. Przede wszystkim istnieje zgoda co do tego, że jest to prawo o charakterze majątkowym. Można również stwierdzić, że zgodnie z dominującym poglądem jest to uprawnienie dziedziczne. Po za tym jednak judykatura nie wypracowała jednolitej koncepcji charakteru prawnego omawianego uprawnienia. W orzecznictwie dotyczącym stanu prawnego sprzed wejścia w życie u.g.n. przeważał (brak tu był jednolitości) pogląd, zgodnie z którym uprawnienie nie miało charakteru roszczenia cywilnoprawnego; co więcej niektóre orzeczenia wskazywały, że nie ma ono w ogóle charakteru cywilnoprawnego. Podstawowym argumentem był tu tryb realizacji uprawnienia, w ramach którego niezbędnym elementem było wydanie decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym oraz brak stosunku cywilnoprawnego, z którego miałyby wynikać prawa podmiotowe. Nieliczne orzecznictwo powstałe na gruncie u.g.n. przyjmuje natomiast zdecydowanie pogląd o cywilnoprawnym charakterze uprawnienia.
3. Niejednolite są również nieliczne **wypowiedzi doktryny**: na gruncie ustawy z 1985 r. wypowiedziano pogląd, że uprawnienie ma charakter publicznoprawny i do czasu wydania decyzji administracyjnej w istocie

iluzoryczny; wg zaś komentatorów u.g.n. z 1997 r. jest to roszczenie cywilnoprawne.

4. Wydaje się, że istnieją poważne argumenty za przyjęciem koncepcji, w myśl której **prawo do zaliczenia** mienia **można obecnie zaliczyć do roszczeń cywilnoprawnych**. Korelatem prawa zaliczenia przysługującego określonej kategorii osób fizycznych jest w takim ujęciu obowiązek Skarbu Państwa przyjęcia zapłaty pieniądzem zabużańskim na poczet określonej kategorii zobowiązań pieniężnych. Źródłem cywilnoprawnego prawa i obowiązku jest stosunek cywilnoprawny między stronami: między Skarbem Państwa a uprawnionym; źródłem tego stosunku jest ustawa. Można również sensownie bronić poglądu, zgodnie z którym uprawnienie to miało charakter roszczenia cywilnoprawnego także na gruncie dawnego prawa. Nie podważają powyższego poglądu pewne elementy specyficzne, które wiązały się z administracyjnym trybem realizacji prawa. Można bowiem wskazać, że decyzja administracyjna, zawierająca w sobie dwa elementy: po pierwsze typowy element władczy (publicznoprawny), którym jest autorytatywne ustalenie, że określonej osobie przysługuje prawo zaliczenia pieniądza zabużańskiego o określonej wartości, a po drugie element cywilnoprawny - oświadczenie o przyjęciu zapłaty tym pieniądzem (nie różniące się istotnie od oświadczenia o przyjęciu zapłaty zwykłym pieniądzem). Realizacja prawa zaliczenia wiodła przez postępowanie administracyjne tylko dlatego, że niezbędne było ustalenie istnienia i zakresu tego prawa - połączenie obu elementów w jednej decyzji może być uznane za przejaw typowego w owym czasie zachodzenia na siebie w ramach działań państwowych sfery *imperium* i *dominium*. W tym ujęciu konstytutywna decyzja administracyjna umarzająca zobowiązanie pieniężne jest w istocie - w sferze skutków cywilnoprawnych - substytutem oświadczenia woli Skarbu Państwa, a więc forma typowa dla działania w zakresie *dominium* została zastąpiona - z wyżej wskazanych względów - formą właściwą dla działania w sferze *imperium*, a mimo to istota stosunku między

stronami nie ulega zmianie. Możliwość żądania zaliczenia miała w takim ujęciu charakter cywilnoprawny.

5. Nie ma wątpliwości, że prawo zaliczenia miało i ma **charakter potencjalny**, wynika to z jego istoty - możliwość żądania przyjęcia zapłaty pieniądzem zabużańskim zaistnieje dopiero wówczas, gdy dojdzie do zawarcia określonego stosunku prawnego, a mianowicie nabycia nieruchomości państwowej. Uznanie uprawnienia zabużan za ekspektatywę prawa własności nieruchomości państwowej jest jednak mocno wątpliwe, gdyż wydaje się, że jednym z minimalnych wymogów uznania, iż mamy co czynienia z istniejącym prawem tymczasowym, przygotowującym przyszłe prawo jest to by to przyszłe prawo było oznaczone. W omawianym zaś przypadku nie wiadomo ani jakiej konkretnej nieruchomości ma dotyczyć prawo, ani nawet tego jakie to ma być prawo (własność lub użytkowanie wieczyste). Analogia do pieniądza skłania raczej do wniosku, że nie chodzi tu także o ekspektatywę prawa zaliczenia lecz o **roszczenie majątkowe** (prawo zaliczenia) stanowiące na mocy art. 212 u.g.n. składnik mienia uprawnionego, którego możliwość realizacji (co nie oznacza powstania) uzależniona jest od zaistnienia określonych przesłanek (powstanie zobowiązania pieniężnego, w ramach określonej kategorii stosunków), dopiero z chwilą spełnienia tych przesłanek roszczenie staje się wymagalne.
6. Niewątpliwie w następstwie kolejnych zmian normatywnych z pierwszej połowy lat 90-tych nastąpił **istotny spadek pierwotnej wartości prawa zaliczenia**. Działania takie mogą być zatem - jeżeli chodzi o meritum - uznane za naruszające art. 1 Protokołu 1 Konwencji. Jest jednak faktem, że większość tych działań, oraz wynikające z nich konsekwencje praktyczne pozostają poza czasowym zakresem związania Państwa Polskiego Konwencją (komunalizacja, wyłączenie nieruchomości rolnych).

7. Odrębnej natomiast ocenie poddać należy działania Państwa podejmowane w okresie kiedy niewątpliwie Państwo Polskie było już związane Konwencją. W związku z tym należy stwierdzić, że:

- wprowadzenie regulacji z art. 212 u.g.n. nie zmieniło istotnie sytuacji uprawnionych (*ergo* nie naruszyło ich prawa „własności”): prawo, które - wskutek wcześniejszych zmian normatywnych - było trudne do zrealizowania i niskowartościowe pozostało takie nadal. Jeżeli ustawodawca świadomie przyznaje obywatelowi prawo majątkowe bezwartościowe albo o niewielkiej wartości (albo utrzymuje w tym zakresie istniejący stan), to można wprawdzie twierdzić, że narusza to zaufanie obywatela do Państwa, lecz trudno logicznie wywodzić, iż narusza tym samym to prawo. Wprowadzone uregulowanie normatywne nie może bowiem równocześnie przyznawać prawa i naruszać tego prawa: jego kształt, treść i wartość wynikająca z całokształtu przepisów obowiązujących w chwili przyznania tego prawa jest po prostu przez ustawodawcę *ab initio* zamierzona. Również utrzymywanie bezwartościowości prawa nie jest jego naruszeniem, skoro uprzednie pozbawienie tego prawa wartości (istotne utrudnienie jego realizacji) było zamierzoną zmianą jego treści, kształtu i wartości. Od chwili tej zmiany prawo ma więc określoną nową treść, kształt i wartość trudno więc utrzymywanie określonej postaci tego prawa uznać za jego naruszenie (przez zaniechanie normatywne).
- naruszenie przedmiotowego prawa może polegać co najwyżej na dalszym zmniejszeniu wartości prawa, które wynika z wyłączenia możliwości zaliczenia wartości mienia zabużańskiego na poczet ceny nabycia nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego oraz z zasobów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że ewentualne odszkodowanie musi uwzględniać poniesioną szkodę, a więc pokrywać różnicę między wartością, które miało prawo przed naruszeniem oraz wartością

jakie ma ono po naruszeniu. Obie wartości w omawianym przypadku są bardzo trudne do precyzyjnego ustalenia.

#### **IV. Kilka uwag o pojęciu własności na gruncie art. 1 Protokołu Pierwszego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**

Protokół dodatkowy nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony został w Paryżu w dniu 20 marca 1952 roku<sup>1</sup>. Celem jego przyjęcia - jak wynika to z tekstu Preambuły - było zapewnienie wspólnych gwarancji praw i wolności, innych aniżeli te, które zostały już zawarte w rozdziale I Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Zawiera on gwarancje prawa każdej osoby do poszanowania swego mienia (art. 1) oraz prawa do nauki, połączonego z obowiązkiem państwa uznania prawa rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z ich własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi (art. 2). Ponadto protokół nakłada na państwa obowiązek organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów parlamentarnych, opartych na tajnym głosowaniu - prawo do wolnych wyborów (art. 3). Zgodnie z art. 5 postanowienia protokołu uznane zostały za dodatkowe artykuły Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Stanowią więc jej integralną część i podlegają tej samej ochronie.

Polska ratyfikowała protokół nr 1 w dniu 10 października 1994 roku i z tą datą jego postanowienia weszły w stosunku do niej w życie<sup>2</sup>. Tym samym, zgodnie z ograniczeniem *ratione temporis*, ocenie w świetle regulacji zawartych w protokole podlegać będą jedynie te zdarzenia faktyczne i prawne dotyczące Polski, które nastąpiły po jego ratyfikacji. Pamiętać jednak

---

<sup>1</sup> Polski tekst protokołu opublikowany został w: Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175. Ponadto nieznaczne zmiany w jego treści wprowadzone zostały przez postanowienia Protokołu nr 11 sporządzonego 11 maja 1994 r. w Strasburgu i dotyczącego przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję (Dz.U. z 1998 r., Nr 147, poz. 962).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 kwietnia 1994 r. o ratyfikacji Protokołu dodatkowego (nr 1) i Protokołu nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. Nr 67, poz. 287). Oświadczenie rządowe z dnia 18 listopada 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 178).

należy, że w przypadku naruszeń mających charakter ciągły Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej również: Trybunał) władny jest brać pod uwagę również zdarzenia, które miały miejsce przed ratyfikacją w zakresie, w jakim odnoszą się one do naruszeń zaistniałych już po dokonaniu ratyfikacji<sup>3</sup>. Zagadnienie ograniczenia jurysdykcji Trybunału w świetle zasady *ratione temporis* wystąpiło już w kilku sprawach, w których stroną było państwo polskie. W sprawie *Marian Futro przeciwko Polsce*<sup>4</sup> ETPC wyraźnie uznał brak swojej jurysdykcji do badania zgodności z art. 1 Protokołu nr 1 decyzji wydanych przed 10 października 1994 r. Polska bowiem ratyfikowała Protokół nr 1 dnia 10 października 1994 r. i zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego może zostać uznana za odpowiedzialną jedynie za zdarzenia, które nastąpiły po ratyfikacji umowy<sup>5</sup>.

Art. 1 protokołu pierwszego dotyczący ochrony własności stanowi:

*Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.*

*Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.*

Art. 1 protokołu I posługuje się zarówno pojęciem *mienie* (ang. *possessions*, franc. *biens*)<sup>6</sup>, jak i terminem *własność* (ang. *property*, franc. *propriété*). Na wzajemną relację tych dwóch pojęć wskazał Europejski Trybunał Praw

---

<sup>3</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Zakamycze 2000, s. 53.

<sup>4</sup> Decyzja ETPC z dnia 12 grudnia 2000 r., skarga nr 51832/99.

<sup>5</sup> Analogiczny pogląd Trybunał przedstawił w decyzji z dnia 14 września 2000 r. w sprawie *Seligman przeciwko Polsce*, skarga nr 33583/96, a także w decyzji z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie *Potocka, Potocki, Potocka-Radziwiłł, Potocka i d'Ornano przeciwko Polsce*, skarga nr 33776/96 - decyzje te w jęz. angielskim, a także decyzja powołana w przypisie 4, dostępne są w komputerowym systemie informacji prawnej LEX.

<sup>6</sup> Językami autentycznymi protokołu są język angielski i francuski.

Człowieka (dalej również: Trybunał) w orzeczeniu Marckx przeciwko Belgii<sup>7</sup> stwierdzając, że art. 1 poprzez uznanie, że każdy ma prawo do poszanowania mienia gwarantuje w istocie prawo własności. W wielu orzeczeniach organów konwencyjnych<sup>8</sup> pojęcia te są w praktyce używane zamiennie. Również w doktrynie wskazuje się, że przyjęte w art. 1 protokołu rozróżnienie terminologiczne ma charakter w istocie pozorny, sugeruje natomiast szerokie rozumienie własności opierające się na pojęciu mienia<sup>9</sup>.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoich orzeczeniach wskazuje, że pojęcie własności na gruncie Konwencji ma znaczenie autonomiczne, które w sposób oczywisty nie ogranicza się wyłącznie do własności rzeczy. Niektóre inne prawa i interesy majątkowe mogą być również uważane za prawa majątkowe, a tym samym za własność w rozumieniu art. 1 Protokołu<sup>10</sup>. Podkreślenie przez Trybunał autonomicznego ujęcia własności na gruncie protokołu pierwszego stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną. W Europejskiej Konwencji Praw Człowieka własność ujmowana jest bowiem jako prawo podstawowe, gwarantowane przez konwencję prawo człowieka, nie zaś jedynie jako prawo majątkowe o atrybutach ściśle określonych na

<sup>7</sup> Orzeczenie z dnia 13 czerwca 1979 r., A.31, § 63.

<sup>8</sup> Do dnia 31 października 1998 r. organami kontrolnymi czuwającymi nad przestrzeganiem przez państwa postanowień Konwencji były: Europejska Komisja Praw Człowieka - sprawująca wstępną kontrolę dopuszczalności skargi i opracowująca raporty zawierające wstępną opinię co do naruszenia Konwencji, Europejski Trybunał Praw Człowieka - organ jurysdykcyjny, oraz Komitet Ministrów Rady Europy - wydający rozstrzygnięcia w formie decyzji w tych sprawach, które z różnych względów nie były rozpatrywane przez Trybunał. Ponadto Komitet Ministrów sprawował kontrolę nad wykonywaniem przez państwa orzeczeń wydanych przez organy konwencyjne. Mechanizmu kontrolny zmieniony został z dniem 1 listopada 1998 r. na mocy protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 11 maja 1994 r. (tekst polski: Dz.U. z 1998 r., Nr 147, poz. 962). Obecnie jedynym organem orzekającym w sprawach naruszenia Konwencji jest Europejski Trybunał Praw Człowieka. Europejska Komisja Praw Człowieka została zlikwidowana, zaś funkcja Komitetu Ministrów Rady Europy ograniczona została do kontroli wykonywania przez państwa obowiązków wynikających z orzeczeń Trybunału. Zob. M.A. Nowicki, *Reforma systemu kontroli przestrzegania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państwa*, Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, nr 3-4, s. 100 i n., tenże, *Wokół Konwencji...*, s. 21 i n.

<sup>9</sup> Tak: I. Lach, *Przedmiot ochrony prawa do własności w ujęciu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, *Studia Prawnicze* 2000, z. 3-4, s. 5 z powołaniem się na J. Frowein, *The protection of property*, [w:] R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold, *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht - Boston - London 1993, s. 515.

<sup>10</sup> Orzeczenie z dnia 23 lutego 1995 r. w sprawie Gasus Dosier- Und Fördertechnik GmbH przeciwko Holandii, A306 - B, § 53. Tak samo w orzeczeniu z dnia 16 września 1996 r. w sprawie Matos e Silva i inni przeciwko Portugalii, *Reports 1996 - IV*, § 75.



gruncie prawa cywilnego. Zakres pojęcia własność w ujęciu protokołu pierwszego nie sposób więc zdefiniować wyłącznie przy pomocy kategorii zaczerpniętych z prawa prywatnego. Przy czym - jak wskazuje się w doktrynie - pomiędzy kategoriami własności w sensie prawa podstawowego, a własności rozumianej jako cywilne prawo majątkowe nie zachodzi prosty stosunek nadrzędności i podrzędności pojęciowej. Należy tu raczej mówić o swoistym stosunku nadrzędności normatywnej, treść i zawartość prawa podstawowego nakłada bowiem na ustawodawcę określone wymagania dotyczące zakresu i treści regulacji prawnych dotyczących własności i innych praw majątkowych w znaczeniu cywilnoprawnym<sup>11</sup>.

Celem podkreślenia zasadniczej różnicy istniejącej pomiędzy tymi terminami przynależnymi w istocie do dwóch różnych porządków prawnych (własność jako prawo rzeczowe w kategoriach prawa prywatnego i własność jako publiczne prawo podmiotowe), dla oznaczenia tego drugiego pojęcia własności przyjęto formułę *prawo do własności*<sup>12</sup>. Prawo do własności jako publiczne prawo podmiotowe stanowi całokształt majątkowych praw podmiotowych przysługujących jednostce, bez względu na ich przedmiot<sup>13</sup>. Obejmuje ono więc nie tylko prawa majątkowe o charakterze bezwzględnym (w tym rozumiane cywilistycznie prawo własności), ale również przysługujące stronie roszczenia o świadczenia majątkowe<sup>14</sup>. Z kolei B. Banaszkiwicz na podstawie regulacji dotyczących ochrony własności, które zawarte zostały w Konstytucji RP (art. 21, 64) wywiódł publiczne prawo podmiotowe określone przez niego jako *prawo do wolności majątkowej*. Jest to prawo o charakterze fundamentalnym (podstawowym). Nie jest ono jedynie sumą cywilnych praw podmiotowych, przysługuje każdej jednostce bez względu na to, czy i jakie prawa majątkowe są jej aktualnie przypisane<sup>15</sup>. Przedmiotem tego prawa jest

---

<sup>11</sup> B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 33.

<sup>12</sup> O prawie do własności mówi m.in. art. 64 ust. 1 Konstytucji RP: *Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*. Terminem tym dla oznaczenia zakresu przedmiotowego art. 1 protokołu pierwszego posługuje się I. Lach - zob. przyp. 7.

<sup>13</sup> M. Bednarek, *Mienie*, Zakamycze 1997, s. 27.

<sup>14</sup> F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PS 1998, nr 5, s. 28.

<sup>15</sup> B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo...*, s. 29.

wolność majątkowa rozumiana jako prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także do pozostawiania swoim następcą. Cywilne prawa majątkowe są natomiast formami realizacji owej wolności, ich nabywanie, czynienie użytku z przedmiotu tych praw (dóbr majątkowych), zbywanie i dziedziczenie to przejawy korzystania z wolności majątkowej<sup>16</sup>.

Wydaje się, że tak rozumiane pojęcie własności (prawo do własności, prawo do wolności majątkowej) w znacznym stopniu koresponduje z zakresem znaczeniowym tego terminu przyjętym na gruncie art. 1 protokołu pierwszego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i inne organy konwencyjne.

ETPC wielokrotnie wskazywał, że art. 1 protokołu nr 1 gwarantujący w istocie prawo własności zawiera trzy odrębne normy. Pierwsza z nich, zawarta w pierwszym zdaniu pierwszego akapitu, wprowadza ogólną zasadę poszanowania własności. Druga norma, zamieszczona w zdaniu drugim pierwszego akapitu, dotyczy pozbawienia własności, precyzując warunki, w jakich pozbawienie własności może mieć miejsce. W końcu trzecia norma, zawarta w drugim akapicie art. 1, stanowi, że państwa są uprawnione między innymi do regulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem ogólnym, wprowadzając w tym celu przepisy, które uważają za niezbędne. Jednakże normy te, aczkolwiek odrębne, muszą być interpretowane we wzajemnym powiązaniu. Druga i trzecia norma dotyczą szczególnych przykładów ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z własności. Ich wykładnia musi przy tym uwzględniać ogólną zasadę poszanowania własności, która zawarta została w pierwszym zdaniu pierwszego akapitu art. 1<sup>17</sup>. Przedmiotem ochrony na gruncie art. 1 protokołu pierwszego są wszelkie prawa majątkowe, zarówno o charakterze bezwzględnym (praw rzeczowe,

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 31.

<sup>17</sup> Tak m.in.: orzeczenie z dnia 23 września 1982 r. w sprawie *Sporrong and Lönnroth przeciwko Szwecji*, A 52, § 61; orzeczenie z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie *James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, A. 98, § 37; orzeczenie z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lithgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, A. 102, § 106; orzeczenie z dnia 24 października 1986 r. w sprawie *Agosi przeciwko Wielkiej Brytanii*, A 108, § 48; orzeczenie z dnia 19 grudnia 1989 r. w sprawie *the Mellacher i inni przeciwko Austrii*, A 169, § 24; orzeczenie z dnia 28 września 1995 r. w sprawie *Spadea i Scalabrino przeciwko Włochom*, A 315-B, § 27.

prawo osobiste o charakterze majątkowym, prawo na dobrach niematerialnych), jak i prawa względne - roszczenia. W orzecznictwie organów konwencyjnych przyjmuje się przy tym, że ochrona przysługuje zarówno w stosunku do istniejącego mienia, jak i wartości majątkowych, w tym także wierzytelności, w związku z którymi dana osoba może twierdzić, że ma przynajmniej uzasadnione prawnie oczekiwanie (ang. *legitimate expectation*), ich realizacji. Ten ostatni pogląd wydaje się szczególnie interesujący w kontekście skarg zabużan do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Pogląd, zgodnie z którym pojęcie własności na gruncie art. 1 protokołu pierwszego obejmuje nie tylko istniejące roszczenia (prawa podmiotowe), ale także uzasadnione prawnie oczekiwania realizacji przynależnych jednostce praw majątkowych sformułowany został przez ETPC w orzeczeniach wydanych w sprawach: *Pressos Companhia Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii*<sup>18</sup> oraz *Pine Valley Developments Ltd i inni przeciwko Irlandii*<sup>19</sup>. Pogląd ten potwierdzony został również przez Trybunał w orzeczeniu z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão i inni przeciwko Portugalii*<sup>20</sup>. Ponadto analogiczna opinia formułowana była w wielu decyzjach i raportach organów konwencyjnych<sup>21</sup>, w tym także sprawach, w których stroną było państwo polskie<sup>22</sup>.

Pierwsza ze wskazanych powyżej spraw *Pressos Companhia Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii* toczyła się w oparciu o następujący stan faktyczny. W

---

<sup>18</sup> Orzeczenie z dnia 20 listopada 1995 r., A. 332.

<sup>19</sup> Orzeczenie z dnia 29 listopada 1991 r., A. 222.

<sup>20</sup> ECHR 2000.

<sup>21</sup> Zob. mi.n. sprawy *Mayer i inni przeciwko Niemcom*, Decisions and Reports 85-A/5; *Brezny i Brezny przeciwko Słowacji*, Decisions and Reports 85-A/65; *Lupulet przeciwko Rumunia*, Decisions and Reports 85-A/126; *Casotti i inni przeciwko Włochom*, Decisions and Reports 87-A/63.

<sup>22</sup> Decyzja ETPC z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie *Marian Futro przeciwko Polsce*, skarga nr 51832/99; decyzja z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie *Potocka, Potocki, Potocka-Radziwiłł, Potocka i d'Ornano przeciwko Polsce*, skarga nr 33776/96; decyzja z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie *Rucińska przeciwko Polsce*, skarga nr 33752/96; decyzja z dnia 12 września 1999 r. w sprawie *Szyszkiewicz przeciwko Polsce*, skarga nr 33576/96; decyzja z dnia 14 października 1996 r. w sprawie *Radwiłowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 28559/95 - decyzje te w jęz. angielskim dostępne są w komputerowym systemie informacji prawnej LEX.

orzeczeniu z dnia 15 grudnia 1983 roku belgijski Sąd Kasacyjny dokonał nowej wykładni ustawy z 1967 roku o pilotowaniu statków morskich. Sąd uznał - wbrew wcześniejszym poglądom prezentowanym w orzecznictwie - że ustawa ta nie wyłącza odpowiedzialności organizatora usług pilotażowych za szkody powstałe na skutek jego niedbalstwa w związku z pilotowaniem statku. Organizowanie usług pilotażowych należało w Belgii do zadań administracji państwowej i świadczone było w ramach tzw. *public service*. Korzystanie z usług pilotażowych było przy tym obowiązkowe przy manewrach dokonywanych przez statki na drogach okrętowych, w portach i na rzekach otwartych dla żeglugi morskiej. W świetle orzeczenia Sądu Kasacyjnego z dnia 15 grudnia 1983 r. armatorzy statków uzyskali możliwość występowania z roszczeniami odszkodowawczymi bezpośrednio wobec podmiotów świadczących usługi pilotażowe w przypadku nastąpienia szkody na skutek błędów popełnionych przez pilota w toku pilotowania statku. Jednakże ustawa z dnia 30 sierpnia 1988 roku zmieniła ten stan rzeczy - wyraźnie wyłączyła odpowiedzialność odszkodowawczą przedsiębiorców świadczących usługi pilotażowe również w przypadku, gdy szkoda spowodowana została na skutek niedbalstwa organizatora pilotażu, bądź osób, które w jego imieniu świadczyły usługi pilotażowe. Co więcej wyłączenie to dotyczyło również okresu trzydziestu lat wstecz przed wejściem tej ustawy w życie. Sądy belgijskie w oparciu o przepisy ustawy z 1988 roku zaczęły oddalać powództwa odszkodowawcze kierowane przez armatorów statków i towarzystwa ubezpieczeniowe, które ubezpieczały statki, przeciwko podmiotom świadczącym usługi pilotażowe. Mając na uwadze retroaktywny skutek ustawy z dnia 30 sierpnia 1988 roku oddalone zostały również powództwa dotyczące zdarzeń, które nastąpiły przed uchwaleniem tej ustawy, w tym również powództwa uprzednio wniesione do sądów. W marcu 1989 r. armatorzy statków wystąpili do Sądu Arbitrażowego (belgijski odpowiednik Trybunału Konstytucyjnego) o uchylenie ustawy z dnia 30 sierpnia 1988 roku z uwagi na retroaktywny charakter jej postanowień. Orzeczeniem z dnia 5 lipca 1990 r. Sąd Arbitrażowy oddalił ten wniosek. W styczniu 1991 roku armatorzy statków złożyli skargę do Europejskiej Komisji Praw Człowieka przeciwko Belgii wskazując, że postanowienia ustawy z dnia 30 sierpnia 1988 r. naruszyły m.in. art. 1 protokołu pierwszego. Rząd belgijski

wywołał przez Trybunałem Europejskim, że roszczenia odszkodowawcze skarżących podnoszone w tej sprawie nie mogą być uznane za własność w rozumieniu art. 1 protokołu pierwszego. Roszczenia te bowiem mają charakter jedynie potencjalny, nie zostały potwierdzone i rozstrzygnięte prawomocnym orzeczeniem sądu. Art. 1 protokołu obejmują zaś ochroną jedynie roszczenia majątkowe, których charakter jako praw podmiotowych nie budzi żadnych wątpliwości w świetle prawa krajowego. Muszą one faktycznie istnieć i być wymagalne. Tym samym zdaniem rządu belgijskiego skarżącym nie przysługują żadne prawa majątkowe, które mogłyby podlegać ochronie w świetle art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał nie zgodził się z tym poglądem. Rozważając naturę prawną roszczeń skarżących odwołał się do przepisów belgijskich dotyczących odpowiedzialności deliktowej. Trybunał wskazał, że w świetle tych regulacji roszczenie o naprawienie szkody powstaje z chwilą nastąpienia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym. Skarżący, zdaniem Trybunału, w świetle wydanego przez belgijski Sąd Kasacyjny orzeczenia z dnia 15 grudnia 1983 r. i dokonanej tam wykładni ustawy z 1967 r. pozwalającej na przyjęcie odpowiedzialności organizatora usług pilotażowych za szkody powstałe na skutek jego niedbalstwa w związku z pilotowaniem statku (a także w świetle analogicznych orzeczeń Sądu Kasacyjnego z dnia 5 listopada 1920 r. i 17 maja 1985 r.) mogli mieć uzasadnione prawnie oczekiwanie (ang. *legitimate expectation*), że ich roszczenia odszkodowawcze zostaną rozstrzygnięte zgodnie z ogólnymi zasadami belgijskiego prawa deliktowego, a tym samym w istocie zaspokojone. Ostatecznie ETPC uznał, że w sprawie tej państwo belgijskie wprowadzając ustawę wyłączającą ze skutkiem wstecznym odpowiedzialność podmiotów świadczących usługi pilotażowe za szkody spowodowane ich zawinionym działaniem, naruszyło art. 1 protokołu pierwszego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wyłączenie to skutkowało bowiem niemożnością zrealizowania przez skarżących przysługujących im roszczeń odszkodowawczych. Tym samym naruszone zostało prawo skarżących do spokojnego korzystania z mienia w rozumieniu art. 1 protokołu nr 1. Władze belgijskie dokonane naruszenie próbowały tłumaczyć koniecznością ochrony interesów finansowych państwa oraz potrzebą dostosowania belgijskich

regulacji prawnych do istniejących w innych państwach, w szczególności w Holandii. Ponadto władze wskazywały, że wprowadzenie ustawy z dnia 30 sierpnia 1988 roku przywracało pewność i stabilność zasad odpowiedzialności deliktowej w prawie belgijskim, które zachwiane zostały kontrowersyjnym orzeczeniem Sądu Kasacyjnego z dnia 15 grudnia 1983 r. Trybunał odnosząc się do tych argumentów przyznał, że władze krajowe mają pewien margines swobody w określaniu działań podejmowanych w interesie publicznym. Pojęcie interesu publicznego musi być na gruncie art. 1 protokołu rozumiane szeroko. W szczególności każda decyzja ustawodawcy wprowadzająca regulacje ograniczające, bądź pozbawiające własności łączy się zazwyczaj z potrzebą rozważenia aspektów politycznych, gospodarczych i społecznych, które mogą być różnie pojmowane w społeczeństwie demokratycznym. Oczywistym jest więc przyznanie szerokiego marginesu swobody ustawodawcy krajowemu w tym zakresie, chyba że decyzje podejmowane przez ustawodawcę pozbawione są w sposób ewidentny racjonalnych podstaw. Trybunał powołał się przy tym na wcześniej wyrażony pogląd w sprawie *James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*<sup>23</sup>. Jednakże ingerencja ustawodawcza w prawo własności musi być podjęta z zachowaniem właściwej równowagi między wymogami ogólnego interesu społeczności a potrzebą ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności zastosowane środki muszą być proporcjonalne do realizowanego przez ustawodawcę celu. Wymóg zachowania przez władze krajowe właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a koniecznością ochrony podstawowych praw jednostki stanowi, obok zasady proporcjonalności między zastosowanym środkiem a zamierzonym celem, stanowi w orzecznictwie Trybunału podstawowy wyznacznik dopuszczalności ingerencji w prawo własności<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Orzeczenie z dnia 21 lutego 1986 r., A. 98-B, § 46.

<sup>24</sup> Zob. m.in.: orzeczenie z dnia 23 września 1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, A.52; orzeczenie z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lithgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, A. 102; orzeczenie z dnia 22 kwietnia 1994 r. w sprawie *Hentrich przeciwko Francji*, A. 296-A; orzeczenie z dnia 9 grudnia 1994 r. *Święte Zakony (Holy Monasteries) przeciwko Grecji*, A. 301-A; orzeczenie z dnia 5 maja 1995 r. w sprawie *Air Canada przeciwko Wielkiej Brytanii*, A. 316.

W sprawie *Pressos Compania Naviera S.A.* Trybunał uznał, że władze belgijskie nie dopełniły powyższych wymogów. Wprowadzenie ustawy wyłączającej ze skutkiem wstecznym możliwość zrealizowania roszczeń odszkodowawczych przysługujących uprawnionym naruszyło właściwą równowagę pomiędzy interesem publicznym a ochroną podstawowych prawa jednostki. Względ na interes publiczny (konieczność ochrony interesów finansowych państwa oraz potrzeba dostosowania belgijskich regulacji prawnych do analogicznych rozwiązań istniejących w innych państwach) mogła usprawiedliwić zmiany w zakresie zasad odpowiedzialności na przyszłość. Nic natomiast nie usprawiedliwiało wprowadzania takich zmian ze skutkiem wstecznym rozciągającym się na okres trzydziestu lat.

Szerokie ujęcie własności w świetle art. 1 protokołu pierwszego zaprezentowała również Europejska Komisja Praw Człowieka zajmując się problematyką roszczeń związanych z mieniem zabużańskim. W decyzji wydanej w sprawie *Radwiłłowicz przeciwko Polsce*<sup>25</sup> Komisja wskazała, że mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 rozciąga się na „prawnie uzasadnione oczekiwanie” możliwości uzyskania efektywnego korzystania z prawa majątkowego<sup>26</sup>. Rodzice skarżącego pozostawili majątek na terenach II Rzeczypospolitej, które po II wojnie światowej zostały anektowane przez ZSRR. W 1993 roku matka skarżącego dokonała na jego rzecz cesji przysługującego jej uprawnienia do uzyskania ekwiwalentu za pozostawione na Wschodzie mienie. W 1994 roku skarżący wraz ze swoją matką wystąpili do Sądu Wojewódzkiego w Koszalinie o ustalenie skuteczności powyższej cesji. Sąd Okręgowy powództwo to oddalił. W późniejszym okresie skarżący - jak ujęła to Komisja relacjonując stan faktyczny w tej sprawie - zwracał się różnych organów władzy administracyjnej i sądowniczej o uzyskanie ekwiwalentu za mienie pozostawione przez jego rodziców na Wschodzie. W skardze złożonej do Komisji skarżący podnosił, że przysługujące mu uprawnienie nie może być zrealizowane. Komisja rozpoznając tę skargę uznała, że skarżącemu nie przysługuje własność w rozumieniu art. 1

<sup>25</sup> Decyzja z dnia 14 października 1996 r., Skarga 28559/95.

<sup>26</sup> *The Commission recalls that, according to the Convention organs' case-law, "possessions" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) extend to a "legitimate expectation" to be able to have an effective enjoyment of a property right.*

Protokołu nr 1. W szczególności skarżącemu nie służy w świetle prawa polskiego uzasadnione prawnie oczekiwanie uzyskania korzyści majątkowej. Skarżący nie spełnia bowiem kryteriów podmiotowych przewidzianych w art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, nie jest więc osobą uprawnioną do uzyskania ekwiwalentu za mienie pozostawione w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa. Skarżący swoje uprawnienia majątkowe wywodził z przelewu tych uprawnień, który dokonany został na jego rzecz przez osobę uprawnioną. Komisja odrzuciła ten argument powołując się na stanowisko polskiego Sądu Najwyższego, który w orzeczeniu z dnia 22 czerwca 1989 r.<sup>27</sup> wskazał, że na gruncie prawa polskiego nie jest dopuszczalna cesja uprawnień, o których mowa w art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Przewidziany w art. 88 tej ustawy krąg osób, którym przysługuje uprawnienie do zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży nieruchomości państwowej, jest kręgiem zamkniętym, wyłączającym cesję wymienionego uprawnienia na inne osoby. Z tych względów uznała skargę wniesioną przez skarżącego za niedopuszczalną.

Powyższa decyzja wydaje się jednak wskazywać, że przysługujące obecnie z mocy art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami uprawnienia do ekwiwalentu za mienie zabużańskie stanowi „prawnie uzasadnione oczekiwanie” i mieści się w pojęciu własności przyjętym przez organy konwencyjne na gruncie art. 1 protokołu pierwszego dodatkowego. Podlega więc ochronie przewidzianej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wniosek taki wynika również z analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności mając na uwadze stanowisko Trybunału zawarte we wskazanych wyżej sprawach: *Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii*, *Pine*

---

<sup>27</sup> OSNC 1989, z. 12, poz. 187.



*Valley Developments Ltd i inni przeciwko Irlandii, Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão i inni przeciwko Portugalii.*

*Instytut Wymiaru Sprawiedliwości*

**V. „Mienie zabużańskie” jako „otwarta kwestia majątkowa”  
- rozłożenie ciężarów i uwagi *de lege ferenda***

**1. Zobowiązanie państwa do ekwiwalentu a restytucja mienia zabranego w latach 1944-1989 (tzw. «reprzywatyzacja»)**

Mimo oczekiwań ze strony osób pokrzywdzonych, po roku 1989 odrodzone Państwo Polskie nie uregulowało kwestii zadośćuczynienia szkód wyrządzonych właścicielom różnego rodzaju mienia przede wszystkim w latach czterdziestych i pięćdziesiątych. Kwestie te zostały już dawno rozwiązane w Niemczech, Czechach, Słowacji i na Węgrzech. Odpowiednie ustawy przyjęły również inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Nie ulega wątpliwości, iż zagadnienie tzw. „mienia zabużańskiego” nie jest bezpośrednio związane z problematyką restytucji majątku znacjonalizowanego i wywłaszczonego po II wojnie światowej, choć istnieją pewne elementy wspólne. W obu przypadkach przede wszystkim możliwe jest zastosowanie podobnych ustawowych mechanizmów rozliczeń. Pozostając wyłącznie w kręgu rozważań jurydycznych należy jednak zauważyć, iż utrata majątku w obu wypadkach odbywała się na zupełnie odmiennych zasadach, na podstawie różnych aktów normatywnych.

Zagadnienie „reprzywatyzacji” *sensu stricte* dotyczy możliwości zwrotu byłym właścicielom przedmiotów (głównie nieruchomości) odebranych im w ramach procesu nacjonalizacji bądź komunalizacji przez państwo po II wojnie światowej. Istnieje zatem w tym przypadku przynajmniej teoretyczna możliwość restytucji mienia w naturze, natomiast kwestia zadośćuczynienia w innej postaci jest kwestią wtórną, zależną od faktycznej możliwości restytucji odebranego mienia. Natomiast w przypadku „mienia zabużańskiego” zwrot w naturze jako realizacja zobowiązań przyjętych przez Państwo Polskie nie jest w ogóle możliwy. Tutaj możliwe jest bądź „zaliczenie wartości mienia pozostawionego” poza granicami Polski na cenę kupna

nieruchomością lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego, bądź rekompensata pieniężna („zadośćuczynienie”), względnie różnego rodzaju „ulgi” finansowe. Różnice te powodują, iż możliwe jest odrębne rozważenie dopuszczalności i zakresu ewentualnych działań zmierzających do zmniejszenia szkód majątkowych, jakich doznały osoby, którym majątki zostały odebrane lub które utraciły je w inny sposób. Wspólnym mianownikiem w obu przypadkach jest przede wszystkim otwarty problem uznania przez państwo obowiązku podjęcia takich działań, choć w przypadku „mienia zabużańskiego” nie chodzi wyłącznie o wymiar moralny. Istotne różnice co do sytuacji faktycznej i prawnej sprawiają, iż obie kwestie nie tylko mogą, ale wręcz powinny być rozważane odrębnie. Ewentualne rozwiązanie problemu rekompensat dla byłych właścicieli majątków nieruchomości znajdujących się obecnie w granicach Litwy, Białorusi i Ukrainy nie zamknie rozdziału rozliczeń majątkowych państwa wobec osób, których majątki zostały im w taki czy inny sposób odebrane po 1944 r. W obu przypadkach zatem konieczne jest opracowanie ustawowego mechanizmu regulującego możliwość i zakres przynajmniej częściowego realnego naprawienia krzywd.

## **2. *Dobrowolność przesiedlenia a przymusowe położenie wynikające z braku suwerenności państwowej***

Jakkolwiek w „umowach republikańskich” wskazuje się na dobrowolność przesiedlenia (prawo opcji), jednak nie można wykluczyć, iż w praktyce - na co wskazuje się w piśmiennictwie - miały one w wielu wypadkach charakter przymusowy (tzw. przymus faktyczny związany z groźbą represji) bądź tzw. przymusu sytuacyjnego i były dokonywane z wykorzystaniem sowieckiego aparatu państwowego (por. wyżej)<sup>1</sup>. Wówczas możnaby przyjąć, iż działania te stanowiły faktyczną nacjonalizację. Jednak za takie postępowanie władz sowieckich nie może ponosić odpowiedzialności Państwo Polskie. Tego rodzaju akty represji nie mogą być uznane za usankcjonowane wspomnianymi umowami międzynarodowymi.

---

<sup>1</sup> J.Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 30.

Cel ówczesnych władz polskich można skrótowo ująć w ramach schematu: „Polacy osiedlą się na gospodarstwach, zajmą mieszkania po Litwinach, Ukraińcach i Białorusinach”<sup>2</sup> oraz przejmą nieruchomości opuszczone przez Niemców przesiedlonych na tereny tzw. sfer okupacyjnych<sup>3</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż w wielu wypadkach tak właśnie postąpiono, jednak z pewnością nie wszyscy repatrianci uzyskali tego rodzaju ekwiwalent. Należy też pamiętać o tym, iż wiele osób straciło majątki na terenach przyłączonych do ZSRR nie będąc repatriantami (bowiem pozostawali poza granicami Związku Sowieckiego).

Konieczność zrekompensowania utraty pozostawionych majątków nie może być podważana, tym bardziej, że wynika z obowiązującego ustawodawstwa polskiego. Jak wskazał w jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy, „wyrażenie przez Państwo zgody na pozbawienie jego obywateli prawa własności nieruchomości, położonych na terytorium innego państwa jest jednoznaczne z zobowiązaniem się Państwa do zrekompensowania swym obywatelom wartości utraconego mienia nieruchomego i w taki sposób należy traktować przewidywanie w umowach międzynarodowych ekwiwalentu za utracone nieruchomości” (uchwała SN z dnia 26 lutego 1988 r., III AZP 17/87, OSNC 1989/7-8/118). Można wskazać, iż wyrażając zgodę na takie rozwiązanie kwestii majątkowych, ówczesny rząd „przyczynił się” do powstania sytuacji pozbawienia mienia osób podlegających przesiedleniu (por. uchwałę TK z dnia 30 kwietnia 1996 r., W 18/95<sup>4</sup>). Nie oznacza to co prawda istnienia po stronie repatriantów roszczenia majątkowego z tego tytułu, jednak przyjęcie zobowiązania tego rodzaju potwierdzonego późniejszymi regulacjami ustawowymi powoduje, iż kwestia ta powinna zostać ostatecznie uregulowana i zamknięta.

---

<sup>2</sup> J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 34.

<sup>3</sup> J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 37-38.

<sup>4</sup> OTK 1996/2/15.

### 3. **Wartość roszczeń z tytułu „mienia zabużańskiego” a sytuacja ekonomiczna**

Według szacunkowych danych z roku 2001<sup>5</sup>, problem restytucji mienia w Polsce obejmuje następujące wartości:

- wartość utraconego majątku: 95 mld PLN;
- wartość utraconych korzyści: 142 mld PLN;
- wartość majątku pozostawionego przez obywateli polskim w rezultacie zmiany granicy wschodniej w 1945 r.: 30 mld PLN.

Łączna kwota roszczeń - 267 mld PLN - to dwukrotność budżetu państwa z roku 2000<sup>6</sup>. Ponadto w dokumentach rządowych szacuje się liczbę osób, które nie otrzymały ekwiwalentów zgodnie z dotychczasowym ustawodawstwem, na 60-110 tysięcy osób.

Uregulowanie *pro futuro* kwestii „mienia zabużańskiego” powinno opierać się o zasadę dobrej woli, zarówno ze strony Państwa, jak i osób zainteresowanych. Oznacza to, iż z jednej strony Państwo powinno zapewnić ostateczne stworzenie mechanizmu realnego, a nie jedynie potencjalnego, zadośćuczynienia, z drugiej - „zabużanie” powinni zaakceptować fakt, iż ewentualne rekompensaty i inne środki im przyznawane nie będą we wszystkich przypadkach stanowiły pełnego ekwiwalentu wartości mienia pozostawionego poza granicami Polski. Jedynie przyjęcie takiego założenia pozwoli na zamknięcie problemu, który w praktyce od wielu lat nie może zostać rozwiązany. Należy jednak odrzucić pojawiające się od pewnego czasu skrajne koncepcje postulujące „zamknięcie” kwestii rozliczeń przez

---

<sup>5</sup> Według danych zawartych w dokumencie rządowym z października 2001 r. pt. *Pre-accession economic programme*, s. 43.

<sup>6</sup> Według danych *Małego Rocznika Statystycznego* GUS z 2001 r., dochody budżetu RP w roku 2000 wyniosły łącznie 135663,9 mln PLN.

„programowe” odrzucenie możliwości zadośćuczynienia z uwagi na trudną sytuację ekonomiczną Polski<sup>7</sup>.

#### **4. Etyczno-społeczne uzasadnienie rozłożenia obciążeń publicznoprawnych**

W świetle powyższych uwag należy uznać, iż prawna regulacja rekompensat za mienie utracone - zarówno w przypadku „zabużan”, jak i osób, których majątki zostały znacjonalizowane bądź skonfiskowane<sup>8</sup> - powinna z pewnością uwzględniać obecny trudny stan gospodarki narodowej i możliwości budżetowe Państwa Polskiego. Jest to stanowisko od lat prezentowane w trakcie debat nad problemem szeroko rozumianej reprivatyzacji<sup>9</sup>. Z drugiej strony nie może to prowadzić, jak już zaznaczono, ani do wyłączenia zwrotu czy rekompensaty (tzw. opcja zerowa), ani do przyznania osobom zainteresowanym wyłącznie symbolicznych kwot czy innego minimalnego ekwiwalentu. W trakcie prac nad kolejnymi projektami ustaw reprivatyzacyjnych po roku 1990 pojawiały się, przede wszystkim na łamach prasy i w trakcie debat sejmowych, poglądy powołujące się na obecną sytuację gospodarczą państwa, według których z przyczyn ekonomicznych, a przede wszystkim z powodu braku odpowiedzialności III RP za władze komunistyczne i ich działania skutkujące nacjonalizacją i konfiskatami w latach stalinizmu, Polska w ogóle nie może albo nie musi ani zwrócić majątków zabranych po II wojnie światowej, ani w żaden inny sposób naprawić krzywd wyrządzonych byłym właścicielom w okresie PRL<sup>10</sup>. W konsekwencji uznawano, iż konieczne jest ostateczne zerwanie z koncepcją restytucji i zadośćuczynienia oraz zamknięcie jakichkolwiek dalszych dyskusji<sup>11</sup>. Jakkolwiek poglądy te uznać należy za wysoce dyskusyjne w

<sup>7</sup> Por. na ten temat: J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 123; P. Kuglarz, *Reprivatyzacja*, [w:] tenże (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji, Pomiędzy „grubą kreską” a dekomunizacją - doświadczenia Polski i Niemiec*, Kraków 2001, s. 277 i n.

<sup>8</sup> P. Kuglarz, *Reprivatyzacja*, s. 279.

<sup>9</sup> P. Kuglarz, *Reprivatyzacja*, s. 277-279.

<sup>10</sup> Szczegółowo zebrał je P. Kuglarz, *Reprivatyzacja*, s. 278-279.

<sup>11</sup> Zob. P. Kuglarz, *Reprivatyzacja*, passim.; przeciwnicy ustawowej regulacji zwrotu majątków i wypłaty przez Polskę ekwiwalentu za mienie zabrane argumentowali przede wszystkim, iż podobnego procesu zwrotu czy rekompensaty nie przeprowadzono w II

ogólności, to w przypadku „mienia zabużańskiego”, jak już wskazano w niniejszym opracowaniu, są one z prawnego punktu widzenia nie do obrony.

Z drugiej strony jednak byli właściciele muszą pogodzić się z tym, iż rozłożenie ciężaru zaspokojenia ich roszczeń przez społeczeństwo jako ogół musi prowadzić również do akceptacji jedynie częściowego, choć nie wyłącznie symbolicznego, ich uwzględnienia. Tym samym np. należy wyłączyć możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu utraconych korzyści od chwili utraty majątku do dnia przyjęcia odpowiedniej ustawy (otwarta pozostaje kwestia charakteru roszczeń i możliwości egzekucji w przyszłej ustawie)<sup>12</sup>. Ujęcie takie znajduje uzasadnienie w ustrojowej zasadzie solidaryzmu społecznego<sup>13</sup> i społeczeństwa obywatelskiego<sup>14</sup> (por. orzeczenie TK z dnia 1 czerwca 1993 r., P 2/92<sup>15</sup>).

##### **5. Rozłożenie obciążeń publicznoprawnych a Konstytucja RP**

Konstytucja RP nie wprowadza znanego wcześniej na gruncie konstytucji PRL i charakterystycznego dla systemów prawnych państw tzw. realnego socjalizmu, zróżnicowania ochrony prawa własności w zależności od podmiotów, którym prawo to przysługuje. Oznacza to, iż ochronie na podstawie statuujących konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności przepisów art. 21 i 64 Konstytucji podlegają wszyscy właściciele w równym stopniu (por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 21 marca 2000 r., K. 14/99, s. 8). Dotyczy to również państwa, państwowych osób prawnych oraz powstałych po 1990 r. jednostek samorządu terytorialnego (wyrok K. 18/95<sup>16</sup>,

---

Rzeczypospolitej w stosunku do tych osób, którym władze zaborcze odebrały - z powodu ich uczesnictwa w walce niepodległościowej - majątki. Nie jest to, jak wiadomo, twierdzenie prawdziwe, por. na ten temat: P. Kuglarz, *Reprywatyzacja*, s. 279; T. Treściński, *Syn powstańca kontra Rubcew, Rewindykacja konfiskat popowstaniowych w II Rzeczypospolitej*, Prawo i Życie 2001, nr 9 - autor wskazuje ograniczenia tych aktów prawnych; H. Gołanowski, *Problemy reprywatyzacji gruntów warszawskich w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawa*, MoP 1998, nr 2, s. 45.

<sup>12</sup> Co do ustaleń w tym zakresie w przeszłości por. P. Kuglarz, *Reprywatyzacja*, [w:] tenże (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji, Pomiędzy „grubą kreską” a dekomunizacją - doświadczenia Polski i Niemiec*, Kraków 2001, passim.

<sup>13</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 247.

<sup>14</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 66.

<sup>15</sup> OTK 1993/2/20.

<sup>16</sup> OTK ZU 1996/1/1.

K. 27/95<sup>17</sup>, K. 23/98<sup>18</sup>, wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, teza opublikowana w: Dz.U. Nr 28, poz. 325<sup>19</sup>). Pogląd ten dominuje również w piśmiennictwie<sup>20</sup>. Jednak ochrona dotycząca jednostek samorządu terytorialnego, jak wskazuje się w orzecznictwie TK i co spotkało się z aprobatą doktryny, ma szczególny charakter (por. K. 10/95<sup>21</sup>, K. 18/95<sup>22</sup>, K. 27/95, K. 20/96<sup>23</sup>, U. 3/98<sup>24</sup>, K. 14/99<sup>25</sup>)<sup>26</sup>. Na tym tle powstał spór o możliwość objęcia majątku tych jednostek obowiązkiem partycypacji w realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych. Problem ten w równym stopniu dotyczy uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w ponoszeniu ciężarów regulacji zadośćuczynienia na rzecz repatriantów i ewentualnie innych osób, które utraciły majątek na dawnych ziemiach RP.

Obowiązek kontraktowania bądź konstrukcja ustawowego roszczenia o przeniesienie własności mogą być w świetle orzecznictwa TK uznane za pośredni sposób osiągnięcia skutku wyłączenia gmin lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Zwążająca interpretacja pojęcia wyłączenia może prowadzić do wniosku, iż dysponowanie mieniem samorządowym dla realizacji przemian ustrojowych nie stanowi wyłączenia na gruncie Konstytucji. Takie stanowisko pośrednio potwierdza orzecznictwo TK na gruncie wcześniejszych przepisów konstytucyjnych z 1952 i 1993, które, jak się powszechnie przyjmuje,

---

<sup>17</sup> OTK ZU 1996/6/50.

<sup>18</sup> OTK ZU 1999/2/25.

<sup>19</sup> OTK 2000/3/87.

<sup>20</sup> Zob. np. cyt. w orzeczeniach TK: G. Bieniek, *W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*, Przegląd Legislacyjny 1997, nr 3, s. 211, L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998, s. 273, B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 195.

<sup>21</sup> OTK 1995, cz. II, s. 52.

<sup>22</sup> OTK 1996, cz. I.

<sup>23</sup> OTK ZU 1997/2/18.

<sup>24</sup> OTK ZU 1999/4/70.

<sup>25</sup> OTK ZU 2000/2/61.

<sup>26</sup> Por. też np. J. Stępień, *Trybunał Konstytucyjny wobec samorządu terytorialnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 181.



zachowuje znaczenie i walor po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.<sup>27</sup> Jak wskazano w orzeczeniu z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995/2/10) „gminy, które swój byt prawny wywodzą z kompleksu tzw. ustaw samorządowych, jakie weszły w życie z dniem 27 maja 1990 r., muszą się liczyć z ograniczeniem przyznanych im praw majątkowych ilekroć wymaga tego porządkowanie nie przystające do nowych warunków ustrojowych spuścizny z okresu PRL”. W tym kontekście istotne znaczenie ma również orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r. w sprawie K 18/95<sup>28</sup>. Wskazano w nim, iż mienie komunalne nie podlega bezwzględnej ochronie „przed ingerencjami ustawodawczymi będącymi instrumentem realizacji polityki przekształceń własnościowych” (por. też ostatnio wyrok TK z dnia 3 czerwca 2002 r., K 26/01<sup>29</sup>). Dalej czytamy, iż „wniosek przeciwny oznaczałby w szczególności zanegowanie dopuszczalności takich kierunków przekształceń własnościowych, jak częściowa prywatyzacja czy reprivatyzacja” (por. też uchwałę TK z dnia 18 czerwca 1996 r., W 19/95<sup>30</sup>). Trybunał uznał jednak, iż istnieją również w tym zakresie granice swobody ingerencji ustawodawczej, które wyznaczają przede wszystkim: zasada demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. W świetle innych orzeczeń TK należy podkreślić, że ingerencja taka nie może powodować przekreślenia możliwości realizacji podstawowych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim celu zaspokajania potrzeb mieszkańców i realizacji nałożonych na nie zadań publicznych (zob. *imprimis* orzeczenie TK z 17 października 1995 r., K 10/95<sup>31</sup>). Należy mieć na uwadze, iż w ostatnim z przytoczonych orzeczeń Trybunał wyraźnie zaznaczył, że „czym dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym łagodniejsza winna być ingerencja ustawodawcy w przyznane gminom uprawnienia majątkowe”.

---

<sup>27</sup> Tak: M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 10, s. 18.

<sup>28</sup> OTK 1996/1/1.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 730.

<sup>30</sup> OTK 1996/3/25.

<sup>31</sup> OTK 1995/2/10.

Wnioski co do możliwości ustawowej ingerencji we własność jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na konieczność zaspokojenia roszczeń związanych z wydarzeniami historycznymi potwierdził ostatecznie Trybunał w orzeczeniu z dnia 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98, OTK 2000/3/87). Z wyroku tego wynika jasno, iż ingerencja może dotyczyć składników mienia komunalnego, które nie są przeznaczone do bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych (majątek służący realizacji zadań własnych). TK wskazał, iż ograniczenie substancji majątku komunalnego *per se* nie przesądza o naruszeniu konstytucyjnej ochrony własności, o ile ingerencja ustawodawcy znajduje usprawiedliwienie w innych konstytucyjnych wartościach (por. też wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97<sup>32</sup>). Powtórzono bowiem tezę, iż „okres zasadniczej przebudowy stosunków własnościowych w Polsce nie uległ jeszcze zakończeniu; trwają prace legislacyjne nad projektami ustaw, które mogą doprowadzić do istotnych zmian stanu własności (reprywatyzacja i powszechne uwłaszczenie)”. Trybunał przywołał również argument o tym, iż wyposażenie w majątek jednostek samorządu terytorialnego przed przeprowadzeniem innych procesów przekształceń własnościowych nie może prowadzić do odrzucenia tych ostatnich.

Wobec wyraźnej tendencji orzecznictwa i piśmiennictwa do szerokiej interpretacji pojęcia wyłączenia na gruncie Konstytucji z 1997 r., nie można wykluczyć ujęcia, zgodnie z którym zaspokojenie roszczeń obywateli wynikających z konieczności uporządkowania otwartych kwestii majątkowych po PRL (zadośćuczynienie krzywdom „zabużan” czy zwrot majątków zabranych po II wojnie światowej) stanowią w istocie cel publiczny w rozumieniu przepisów konstytucyjnych, bowiem służą przynajmniej pośrednio realizacji interesu publicznego<sup>33</sup>. Takie ujęcie celu publicznego pozwala na ograniczenie reguły, zgodnie z którą „wyłączenie nie może zmierzać do

---

<sup>32</sup> OTK 1997/5-6/69.

<sup>33</sup> Por. T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 314; zob. też na ten temat: S. Jarosz-Żukowska, *Spory wokół pojęcia wyłączenia*, PiP 2001, z. 1, s. 21.

zaspokojenia potrzeb prawnie ograniczonej liczby osób<sup>34</sup>. Tak ujęta koncepcja wywłaszczenia bliska jest niemieckiej konstrukcji „wywłaszczenia na rzecz osób prywatnych”<sup>35</sup>. Wówczas jednak otwarta pozostaje kwestia - na co zwraca się uwagę w piśmiennictwie<sup>36</sup> - wypłaty jednostkom samorządu terytorialnego słusznych w rozumieniu przepisów konstytucyjnych odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości i ewentualne inne obciążenia nałożone w związku z przeprowadzeniem tego procesu na jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 21 ust. 2 Konstytucji)<sup>37</sup>.

Reasumując, należy przyjąć *de lege ferenda* tak możliwość<sup>38</sup>, jak i konieczność częściowej partycypacji samorządów terytorialnych w realizacji zadośćuczynienia<sup>39</sup>. Powyższe założenia pozwalają na odrzucenie zarzutu, jakoby w przypadku ekwiwalentów za mienie pozostawione poza granicami RP dochodziło do sprzecznego z Konstytucją przyznania gminom „quasi międzynarodowej podmiotowości prawnej, podczas gdy legitymacja do żądania zadośćuczynienia za skutki wojny dla swoich obywateli przysługuje jedynie państwu”<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 58, cyt. za: S. Jarosz-Żukowska, *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia*, s. 28.

<sup>35</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia*, s. 28-29.

<sup>36</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia*, s. 29 i cyt. tam opinię M. Grzybowskiiego.

<sup>37</sup> Ta ostatnia kwestia wymaga odrębnej szczegółowej analizy, gdyż dotyczy ewentualnych obciążeń majątkowych nie polegających na przeniesieniu własności nieruchomości na osoby „pokrzywdzone”, w związku z czym nie można w tym wypadku posługiwać się przytoczoną powyżej argumentacją.

<sup>38</sup> Odmienne z punktu widzenia idei reprivatyzacji przede wszystkim: S. Jarosz, *Zagadnienie konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji*, s. 53-55; też, *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia*, s. 30.

<sup>39</sup> Na marginesie warto wskazać, że jednostki samorządowe zostały obciążone obowiązkiem zwrotu skonfiskowanych nieruchomości na mocy ustawy z dnia 14 kwietnia 1937 r. o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość i będących w posiadaniu związków samorządowych, Dz.U. Nr 30, poz. 221.

<sup>40</sup> H. Cioch, H. Witczak, *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 130-131.

## **6. Obciążenia publicznoprawne a ustawa o gospodarce nieruchomościami**

Uchwalenie nowej ustawy przewidującej realną możliwość zadośćuczynienia osobom, które utraciły mienie na skutek zmiany granic terytorium Polski, powinno spowodować uchylenie obecnie obowiązujących przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie może to jednak naruszać praw nabytych na ich podstawie do dnia wejścia w życie przepisów nowej ustawy. Konieczne jest przesądzenie, iż osobom, które nie uzyskały możliwości realizacji przepisów u.g.n., możliwość taka na dotychczasowych zasadach w przyszłości nie będzie przysługiwała. Należy ponadto wskazać, iż przepisy nowe znajdą zastosowanie również do spraw o ekwiwalent wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy (por. art. 76 d. projektu ustawy reprivatyzacyjnej).

## **7. Przykład czechosłowacki - rozliczenia z repatriantami z Ukrainy Zakarpackiej**

W podobnej co Polska sytuacji po II wojnie światowej znalazła się Czechosłowacja, której granice wschodnie również zostały w 1945 r. zmodyfikowane. Przedwojenna Ruś Podkarpacka wchodząca w skład Republiki Czechosłowackiej stała się częścią terytorium Ukraińskiej SRR jako tzw. „Ukraina Zakarpacka”<sup>41</sup>. Obywatele czechosłowaccy zamieszkali na tych terenach mogli wybrać możliwość ewakuacji (repatriacji). Według danych rządowych CSR z 1946 r., w tym czasie łącznie z Ukrainy Zakarpackiej i Węgier przybyło - korzystając z prawa opcji - ok. 6.000 osób (nb. z Polski reemigrowało ok 5.000 obywateli czechosłowackich, jednak przewidywano możliwość przybycia dalszych 20.000<sup>42</sup>).

Pełna i drobiazgowa analiza stanu prawnego obecnie i w przeszłości w tym zakresie z oczywistych względów nie może być uwzględniona w niniejszym opracowaniu. Mimo to warto wspomnieć o niektórych kwestiach, które mogą

---

<sup>41</sup> Zob. co do nazewnictwa: *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 5, Warszawa 1998, s. 649.

<sup>42</sup> Zob.: *Důvodová zpráva k návrhu finančního zákona a státního rozpočtu na rok 1947*, maszynopis.

być pomocne dla wskazania sposobu rozstrzygnięcia kwestii zobowiązań Państwa Polskiego za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP.

### Akty normatywne

Formalną podstawę dla przesiedleń stanowiła umowa między CSR a ZSRR z dnia 29 czerwca 1945 r. o Ukrainie zakarpackiej (*smlouva mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině ze dne 29. června 1945*). Umowa stała się częścią czechosłowackiego porządku prawnego na mocy dekretu prezydenta Beneša 186/1945 z 1 września 1945 r. (*Ústavní dekret presidenta republiky 60/1945 Sb. o přípravě provedení smlouvy mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině ze dne 29. června 1945*, Sbíрка zákonů 28/1945 Sb.). Rozliczenia miały być dokonywane na podstawie działalności komisji likwidacyjnej sowiecko-czechosłowackiej (cz. *likvidační komise československo-sovětska*). W tym samym czasie wydano rozporządzenie rządu CSR o przygotowaniu opcji (*Vládní nařízení o přípravě opce podle smlouvy mezi ČSR a SSSR o zakarpatské Ukrajině ze dne 29. června 1945*, Sbíрка zákonů 28/1945 Sb.). W roku następnym weszło w życie kolejne rozporządzenie o przedłużeniu terminu opcji (Sbíрка zákonů 8/1946 Sb.), a w dniu 4 lutego 1947 – rozporządzenie 8/1947 o spisie majątku czechosłowackiego na Ukrainie Zakarpackiej (*Vládní nařízení o soupisu československého majetku na Zakarpatské Ukrajině*, Sbíрка zákonů 6/1947 Sb.). W roku 1950 uchwalono ustawę nr 183 o majątku pozostawionym na terytorium CSR przez osoby, które optowały za ZSRR i przesiedliły się na jego terytorium (*zákon č. 183/1950 Sb., o majetku zanechanem na uzemi Československe republiky osobami, které optovaly pro Svaz sovětských socialistických republik a presidlily na jeho uzemi*)

Zgodnie z rozporządzeniem 6/1945 Sb., do początku 1946 r. prawo opcji przyjęcia obywatelstwa czechosłowackiego przysługiwało obywatelom czechosłowackim narodowości czeskiej albo słowackiej, którzy w dniu 29 czerwca 1945 r. mieli stałe miejsce zamieszkania albo prawo pobytu na terenach włączonych do Ukraińskiej SRR oraz wojskowym narodowości rosyjskiej lub ukraińskiej, którzy brali udział w szeregach wojska czechosłowackiego przeciwko Niemcom oraz członkom ich rodzin żyjącym

na Ukrainie Zakarpackiej (por. § 1). Z kolei zgodnie z rozporządzeniem z 1947 r. w celu realizacji odszkodowań zgodnie z protokołem do umowy z ZSRS, majątek nieruchomy pozostawiony przez obywateli czechosłowackich na terenie przyłączonym do Związku Sowieckiego podlegał spisaniu wraz z prawami związanymi z władaniem nieruchomością i przynależnościami. Dotyczyło to również majątków osób prawnych, które z uwagi na skład narodowościowy organów statutowych z czasu sprzed okupacji należało uznać za czeskie lub słowackie. Spisowi podlegał również majątek ruchomy, wszystkie przedmioty majątkowe i prawa - w tym np. papiery wartościowe.

Ostatnimi regulacjami bezpośrednio odnoszącymi się do kwestii majątkowych związanych z przesiedleniami obywateli czechosłowackich były: ustawa z 25 lipca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych roszczeń i zobowiązań związanych ze zjednoczeniem Ukrainy Zakarpackiej z Ukraińską Radziecką Republiką Socjalistyczną (*Zákon o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou*, Sbírka zákonů 17/1958 Sb.) oraz rozporządzenie nr 1/1958 z dnia 8 stycznia 1958 r. o porozumieniu między CRS a ZSRR o ostatecznym rozliczeniu kwestii majątkowych i finansowych, związanych ze zjednoczeniem Ukrainy Zakarpackiej z USRR (*Vyhláška o Dohodě mezi ČSR a SSSR o konečném vypořádání majetkových a finančních otázek, souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou*, Sbírka zákonů 1/1958 Sb.).

### **7.1. Ustawa o uporządkowaniu roszczeń z 1958 r.**

Ustawa o uporządkowaniu roszczeń i zobowiązań uznawała obowiązek państwa czechosłowackiego do wypłaty odszkodowań:

- za nieruchomości należące do czechosłowackich osób fizycznych i prawnych w dniu 29 czerwca 1945 r. na Ukrainie Zakarpackiej;
- za roszczenia, jakie przysługiwały w dniu 29 czerwca 1945 r. czechosłowackim osobom prawnym przeciwko osobom fizycznym i

prawnym Ukrainy Zakarpackiej oraz czechosłowackim osobom fizycznym przeciwko osobom prawnym Zakarpackiej Ukrainy;

Warunkiem wypłaty odszkodowania była utrata wskazanego mienia na podstawie umowy między CSR a ZSRR o Ukrainie Zakarpackiej i protokołu do niej (nr 186/1946 Sb.) albo na podstawie porozumienia między CSR a ZSRR o ostatecznym rozliczeniu kwestii majątkowych i finansowych, związanych ze zjednoczeniem Ukrainy Zakarpackiej z USRR (w brzmieniu ogłoszonym rozporządzeniem MSZ CSR nr 1/1958 Sb.). Zasady ustalania odszkodowań oraz ich wypłatę następcom prawnym ustalić miała na podstawie ustawy rada ministrów, z tym że do osób uprawnionych należał wąski krąg spadkobierców. Nieistotne było, kiedy osoba pozbawiona majątku zmarła i jakiego była obywatelstwa. Ustawa wskazywała ponadto, iż majątek osób przesiedlonych na podstawie opcji na terytorium ZSRR przechodzi na własność państwa czechosłowackiego z dniem przesiedlenia (par. 2 ust. 1). Ponadto, „w dniu 8 stycznia 1958 r. przeszły na państwo czechosłowackie roszczenia, które przysługiwały w dniu 29 czerwca 1945 r. osobom prawnym Ukrainy Zakarpackiej przeciwko czechosłowackim osobom fizycznym i prawnym i osobom fizycznym Ukrainy Zakarpackiej przeciwko czechosłowackim osobom prawnym”.

#### **8. *Obciążenia publicznoprawne - zarys propozycji rozwiązania de lege ferenda***

W świetle wcześniejszych uwag nie budzi wątpliwości konieczność rozwiązania w przyszłości kwestii zadośćuczynienia krzywd powstałych wskutek niezależnych od wyłącznej woli zainteresowanych przemieszczeń obywateli polskich i związanej z nimi utraty majątków. Poniżej zaprezentowano w sposób ogólny najważniejsze postulaty dotyczące przyszłej regulacji ustawowej tego zagadnienia. Warto zaznaczyć, iż niektóre z proponowanych rozwiązań mogą być wykorzystane w przyszłości dla ewentualnej regulacji roszczeń reprivatyzacyjnych<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Niektóre spośród nich nawiązują też do tych, które przyjęto w projekcie ustawy reprivatyzacyjnej w latach 1998-2001, pod warunkiem, że nie budziły one wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

Poniższe uwagi nawiązują do niektórych propozycji zawartych w przygotowanym w Ministerstwie Skarbu opracowaniu pt. „Założenia do projektu ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia pozostawionego poza granicami RP” (cyt. jako „Założenia do projektu ustawy”) oraz wydanych rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy reprivatyzacyjnej Sejmu III kadencji (projekt rządowy)<sup>44</sup>.

### **8.1. Motywy - zadośćuczynienie zamiast pełnego ekwiwalentu**

Dla realizacji idei „zadośćuczynienia” rozumianego dla potrzeb niniejszego opracowania jako co najmniej częściowe odszkodowanie za szkody poniesione w związku z utratą majątków pozostawionych poza obecnymi granicami RP, i tym samym zamknięcia problemu „mienia zabużańskiego”, przyszła ustawa powinna przewidywać stworzenie mającego osobowość prawną funduszu, który dysponowałby odpowiednim majątkiem przeznaczonym na cele zaspokojenia roszczeń, w tym przeniesienia własności nieruchomości wskazanych w aktualizowanym jawnym spisie (dalej: „Fundusz Majątku Restytucyjnego” albo F.M.R.). Na majątek ten składałyby się zarówno nieruchomości, jak i środki pieniężne (co do źródeł finansowania por. poniżej)<sup>45</sup>. Nadzór nad funduszem sprawowałby Minister Skarbu. Byłby on też właściwym organem odwoławczym w sprawach roszczeń osób uprawnionych i za uprawnionych się uznających. Fundusz mógłby prowadzić rejestr uprawnionych na podstawie danych posiadanych przez Ministerstwo Skarbu i inne jednostki organizacyjne. Rejestr ten mógłby być aktualizowany na podstawie wniosków osób uprawnionych.

<sup>44</sup> Rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, druk Sejmu III kadencji nr 1360. Ustawa nie została ostatecznie uchwalona na skutek wniosku Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie z dnia 22 marca 2001 r. Proponowane w niniejszym opracowaniu rozwiązania nie dotyczą reprivatyzacji, jednak niektóre przepisy w/w projektu - szczególnie co do kwestii formalnoprawnych - należy uznać za trafne i znajdujące zastosowanie również do kwestii zadośćuczynienia z tytułu mienia pozostawionego poza granicami Polski. Są one przyjmowane również na gruncie szeregu prawodawstw obcych.

<sup>45</sup> Majątek ten powinien obejmować np. część majątku, który był objęty rezerwą mienia Skarbu Państwa na cele reprivatyzacji, por. uchwałę nr 86 Rady Ministrów z dnia 4 października 1993 r. w sprawie utworzenia rezerw mienia Skarbu Państwa na cele reprivatyzacji, M.P. Nr 52, poz. 482 ze zm.



Obejmowałyby dane dotyczące mienia pozostawionego, jego wartości oraz osób uprawnionych, ich adresów (siedzib) i ew. inne dane osobowe (por. „Założenia do projektu ustawy”, s. 2-3). Należałoby w jego ramach uwzględnić również informacje o osobach i majątku, w przypadku których na podstawie dotychczasowego ustawodawstwa przyznano ekwiwalent. Szczegółowe zasady prowadzenia, aktualizacji i kontroli informacji w rejestrze prowadzonym przez fundusz powinny być ustalone w rozporządzeniu wykonawczym do przyszłej ustawy. Powinna ona szczegółowo określać zasady postępowania przy obliczaniu wartości mienia pozostawionego i należnego zadośćuczynienia (por. „Założenia do projektu ustawy”, s. 3; zob. też niżej). Z uwagi na możliwość zaistnienia w przeszłości nieprawidłowości w obliczaniu wysokości wartości mienia (nawet w okresie szacunków przy ewakuacji i repatriacji) powinna wskazywać obligatoryjność weryfikacji przynajmniej w wypadku mienia o minimalnej określonej wartości (por. na ten temat „Założenia do projektu ustawy”). Wszelkie spory powinny być regulowane w trybie postępowania administracyjnego (por. „Założenia do projektu ustawy”, s. 6)<sup>46</sup>. Roszczenia - o ile ustawa nie będzie wyraźnie wprowadzać wyjątków - powinny mieć charakter administracyjnoprawny (por. postanowienie SN z dnia 22 czerwca 1973, I CZ 90/73, Lex 7274). Tryb postępowania przed sądami powszechnymi, w tym na podstawie art. 189 k.p.c. w sprawie ustalenia pozostawienia mienia poza granicami RP, należy *de lege ferenda* uznać za niedopuszczalny (por. postanowienie SN z dnia 9 grudnia 1985 r., II CZ 143/85<sup>47</sup>, uchwała SN z dnia 17 grudnia 1987 r., III CZP 68/87<sup>48</sup>, uchwała SN z dnia 17 stycznia 2002 r., III CZP 79/01<sup>49</sup>). Nie dotyczy to jedynie ewentualnych sporów z umów zawieranych przez uprawnionych z Funduszem i jednostkami samorządu terytorialnego (por. niżej).

---

<sup>46</sup> Tryb administracyjny przewiduje np. niemiecka ustawa reprivatyzacyjna, por. K. Sobczak, *Reprivatyzacja*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2000, nr 1, s. 6.

<sup>47</sup> OSNCP 1986/11/180.

<sup>48</sup> OSNCP 1988/6/74.

<sup>49</sup> Biuletyn SN 2002/1/7.

Z uwagi na zakładany tryb administracyjny postępowania o zadośćuczynienie ustawa powinna przewidywać wydawanie dwóch decyzji:

- a) decyzji wstępnej o ustaleniu prawa do świadczenia (po ewentualnej weryfikacji),
- b) decyzji końcowej o przyznaniu świadczenia (po złożeniu oświadczenia o wyborze postaci rekompensaty, o czym niżej, por. art. 44 d. projektu ustawy reprivatyzacyjnej).

Z oczywistych przyczyn jakiegokolwiek koszty związane bezpośrednio z realizacją ustawy, w tym koszty wyceny, ekspertyz, postępowania administracyjnego, koszty sądowe, powinny obciążać Skarb Państwa<sup>50</sup>. Uprawnieni nie mogą też być obciążeni żadnymi podatkami czy opłatami z tytułu uzyskanych świadczeń (o ile nie zostanie wprowadzony mechanizm opłaty, jak miało to miejsce w projekcie ustawy reprivatyzacyjnej, zob. niżej).

Podstawą - założeniem „wyjściowym” ustawy - powinna być zasada pełnego i słusznego odszkodowania w pieniądzu. Nie oznacza to jednak, iż państwo powinno przyjąć zobowiązanie do pełnego i natychmiastowego wypłacenia rekompensat za utracone majątki. Nie można też wykluczyć obniżenia stosunkowego wartości należnego „zadośćuczynienia”. Trudno jednak przyjąć jako regułę pojawiającą się w dotychczasowych debatach możliwość ograniczenia wypłat czy innego rodzaju świadczeń w wysokości odpowiadającej np. jedynie 10% wartości majątków pozostawionych poza granicami Polski<sup>51</sup>.

Należy wykluczyć jako zasadę możliwość przyznawania „zabużanom” nieruchomości jako ekwiwalentu. Ustawa powinna też odstąpić od dotychczasowej idei zaliczenia wartości mienia na poczet ceny nieruchomości czy opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Co prawda nie

---

<sup>50</sup> Zwolnienie od wszelkich kosztów, w tym notarialnych, przyjęto np. w czechosłowackiej ustawie z dnia 2 października 1990 r. o zmniejszeniu skutków niektórych krzywd majątkowych (§ 21 i 23 *zákon č. 403/1990 o zmírnění následků některých majetkových křivd*).

<sup>51</sup> O koncepcjach takich - tzw. „wariacie węgierskim” - pisze P. Kuglarz, *Reprivatyzacja*, s. 297.

powinno się przekreślać możliwości nabywania przez „zabużan” majątków nieruchomości, jednak należy wyraźnie zanegować istnienie do takiego majątku jakiegokolwiek prawa podmiotowego. Możliwość ubiegania się o przeniesienie własności nieruchomości i powstanie określonych roszczeń z tego tytułu możliwe będzie jedynie co do nieruchomości znajdujących się dyspozycji Funduszu Majątku Restytucyjnego.

Z oczywistych względów nie wchodzi w rachubę *restitutio in natura* (zasada zwierzchnictwa państwa nad swoim terytorium oraz suwerenności<sup>52</sup>). Nawet w sytuacji uchwalenia przez władze państw ościennych ustaw przewidujących możliwość restytucji majątku odebranego w związku z wojną i konfiskatami bądź możliwość dochodzenia odszkodowań, kwestia ta nie może mieć wpływu na wewnętrzną regulację obciążeń publicznoprawnych w Polsce. Nie można też wykluczyć możliwości negocjacji kwestii odszkodowań między państwami<sup>53</sup>. Wskazywana w piśmiennictwie teoretyczna możliwość uregulowania tych zagadnień w drodze umowy międzynarodowej wraz z jednoczesnym przyznaniem „zabużanom” zadośćuczynienia i ekwiwalentu powoduje, iż przyjęcie odpowiedniej ustawy powinno skutkować przejściem roszczeń majątkowych wobec państw ościennych w wypadku przyjęcia takich aktów prawnych bądź zawarcia umów międzynarodowych na Skarb Państwa<sup>54</sup>. Należy jednak podkreślić, iż ewentualne środki finansowe uzyskane w ten sposób powinny być przeznaczone w pierwszym rzędzie na cele zadośćuczynienia uprawnionym.

---

<sup>52</sup> Por. J. Brol, *Klauzula arbitrażowa w świetle prawa upadłościowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1999, nr 3, s. 14 i n.

<sup>53</sup> Co do problematyki odszkodowań zob. J. Ciechanowicz, *Zasady ustalania odszkodowania w prawie międzynarodowym publicznym*, Gdańsk 1989. Autorka zauważa m.in. iż w przypadku umów indemnizacyjnych o tzw. globalne zryczałtowane odszkodowanie „warunkiem *sine quo non* do uzyskania zaspokojenia roszczeń z sum globalnego zryczałtowanego odszkodowania jest posiadanie przez zainteresowaną osobę fizyczną lub prawną obywatelstwa tego państwa, z którym zawarło umowę państwo nacjonalizujące” - zasadą jest nieprzerwane posiadanie obywatelstwa od chwili nacjonalizacji do zawarcia umowy (s. 112).

<sup>54</sup> A. Kafkowski (*Ekspertyza*, Bielsko-Biała 1991, s. 105) podkreśla, iż „rząd polski podjął akcję w sprawie moralnego i materialnego zadośćuczynienia obywatelom polskim za krzywdy doznane od ZSRR”, jednak do tamtego czasu nie osiągnięto żadnego rezultatu.

## 8.2. Zakres podmiotowy przyszłej ustawy

### a) Założenia ogólne w świetle obowiązujących ustaw

W świetle dotychczasowych przepisów oraz orzecznictwa TK<sup>55</sup> i SN<sup>56</sup> zakres podmiotów uprawnionych powinien być ujęty szeroko<sup>57</sup>. Uprawnionymi do rekompensat powinny być wszystkie osoby, które pozostawiły majątek nieruchomy lub ruchomy na terytorium Państwa Polskiego w granicach z dnia 31 sierpnia 1939 r. będące obywatelami polskimi przed dniem 17 września 1939 r. w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r.<sup>58</sup>, tj. głównie osoby pozbawione majątku na skutek delimitacji granic Polski po dniu 1 stycznia 1944 r. (tj. po dniu wkroczenia wojsk sowieckich na terytorium RP w granicach z 31 sierpnia 1939 r. - por. uzasadnienie uchwały TK z dnia 30 kwietnia 1996 r., W 18/95<sup>59</sup>; dotyczy to zarówno majątku, który został odebrany przed tą datą i potem przeszedł na własność Skarbu Państwa, jak również majątku znajdującego się po tej dacie na terytorium Czechosłowacji i ZSRR; w tym wypadku, jeżeli zmiana granicy nastąpiła po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim<sup>60</sup>, kwestii obywatelstwa niekoniecznie należy oceniać według przepisów tej ostatniej).

<sup>55</sup> Istotne znaczenie ma orzeczenie TK z dnia 10 czerwca 1987, P 1/87, OTK ZU 1987/1/1.

<sup>56</sup> Szczegółowa analiza została przedstawiona poniżej.

<sup>57</sup> Por. też: *Rzecznik Praw Obywatelskich - Utracone majątki. Zwrot i odszkodowania*, Warszawa 1992, s. 34-35; por. też: G. Bieniek [w:] tenże (red.), *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. II, wyd. 2, Zielona Góra 2001, s. 371.

<sup>58</sup> Por. uchwałę SN z dnia 22 marca 1989 r., III UZP 9/89, OSNC 1990/6/79, w uzasadnieniu której wskazano: „O obywatelstwie polskim nie mogły (...) decydować przepisy państw obcych, na terenie których znajdowali się obywatele polscy, bądź które zostały rozciągnięte na terytorium państwa polskiego. Stosowne przepisy tych państw miały jedynie moc regulującą skutecznie kwestie obywatelstwa tych państw. Dlatego też kwestia obywatelstwa polskiego osób zainteresowanych, w latach 1939-1945, również musi być rozpatrywana przy zastosowaniu ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r., w odniesieniu do warunków, w jakich osoby te znalazły się, w tym realiów występujących na terenie państwa polskiego, który po dniu 17 września 1939 r. został włączony do ZSRR”.

<sup>59</sup> OTK 1996/2/15.

<sup>60</sup> Dz.U. Nr 4, poz. 25; ustawa ta przewidywała w art. 4, iż „obywatelem polskim nie jest osoba, która wprawdzie w dniu 31 sierpnia 1939 r. miała obywatelstwo polskie, jednak mieszka stale za granicą i 1) w związku ze zmianą granic Państwa Polskiego nabyła zgodnie z umową międzynarodową obywatelstwo innego państwa albo 2) jest narodowości rosyjskiej, białoruskiej, ukraińskiej, litewskiej, łotewskiej lub estońskiej albo 3) jest narodowości niemieckiej, chyba że małżonek tej osoby ma obywatelstwo polskie i zamieszkuje w Polsce”.

Należy wyraźnie przesądzić, z uwagi na liczne wątpliwości interpretacyjne, iż *inter alia* uprawnionymi są osoby podlegające regulacjom: umów repatriacyjnych przewidujących wypłatę odpowiednich rekompensat przez państwo polskie; umowy z dnia 25 marca 1957 r. między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej<sup>61</sup> - zob. uchwałę 7 sędziów SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90<sup>62</sup> oraz uchwałę SN z dnia 20 września 1990 r., III AZP 6/90<sup>63</sup>; dekretów i ustaw przewidujących możliwość zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza granicami Polski (por. wyliczenie w załączniku do niniejszego opracowania).

Można ponadto powtórzyć sformułowanie, iż za uprawnione uznaje się również te osoby, które utraciły majątek, które - jak wskazywały dawniejsze akty prawne - „stałe zamieszkiwały na terenach [Polski] przed dniem 1 września 1939 r., jak również osob[y], które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą”. Nie można wprowadzić ograniczenia stałego zamieszkania na terenach zajętych przed 1 września 1939 r. - to ograniczenie było wskazane tylko w niektórych aktach regulujących prawo do ekwiwalentu (z lat 1946-1952). Wypada bowiem zaznaczyć, iż ich ogólnikowość sprawia, iż nie można wykluczyć możliwości nabycia ekwiwalentu na podstawie wcześniejszych przepisów przez osoby nie mające obywatelstwa polskiego w ogóle<sup>64</sup> ani tych, które „nie zmieściły się” w ramach repatriacji i ewakuacji z terytorium ZSRR (por. orzeczenie z dnia 21 września 1989 r. II CR 369/89, niepublikowane; wyrok z dnia 2 maja 1989 r. II CR 84/89, niepublikowany; uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 30

---

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 222.

<sup>62</sup> OSNCP 1990/10/129.

<sup>63</sup> OSNCP 1991/5/56.

<sup>64</sup> Za uprawnionych należy też uznać osoby, będące spadkobiercami właścicieli dóbr na obszarze wskazanym w ustawie, które spełniając warunki do przesiedlenia, ewakuacji bądź repatriacji: zmarły na tym terytorium, zostały przymusowo przesiedlone na inny obszar i tam zmarły; z innych przyczyn od siebie niezależnych nie mogły wrócić i zmarły; ustawą należy objąć również te osoby, które utraciły majątek nie mając aktualnie obywatelstwa polskiego, a które spełniają warunki repatriacji zgodnie z obowiązującymi przepisami (ustawa z dnia 9 listopada 2000 r., Dz.U. Nr 106, poz. 1118).

maja 1990 r., III CZP 1/90<sup>65</sup>). Uprawnionymi na podstawie ustawy nie powinny być osoby, które uzyskały odszkodowanie, zwrot utraconego majątku lub innego rodzaju ekwiwalent przed dniem jej wejścia w życie, w tym na mocy w/w dekretów i ustaw albo przepisów zagranicznych oraz umów międzynarodowych.

W wypadku współwłaścicieli majątku pozostawionego ich uprawnienia określone być powinny w takiej części, w jakiej byli uprawnieni do majątku [por. art. 4 d. projektu ustawy reprivatyzacyjnej]. Jeżeli określone przedmioty majątkowe wchodziły zgodnie z prawem polskim w skład majątku wspólnego małżonków, uprawnionymi powinni być żyjący małżonkowie na zasadach ogólnych.

Nie wydaje się celowe wskazanie, z uwagi na niekonstytucyjność ograniczenia *in fine*, jak miało to miejsce w projekcie ustawy reprivatyzacyjnej, iż „świadczenie nie przysługuje osobie (...) która podlegałaby przesiedleniu na mocy tych porozumień, gdyby znajdowała się w Polsce w czasie, gdy wynikające z nich przesiedlenia były realizowane” (zob. art. 5 ust. 2 projektu).

#### b) Osoby nie podlegające umowom z ZSRR i CSRS

Uprawnionym powinna być również osoba, która nie była objęta postanowieniami zawartych przez państwo polskie umów międzynarodowych, a która utraciła majątek nieruchomy lub ruchomy na terytorium ZSRR w granicach ustalonych po II wojnie światowej. Uprawnionymi nie mogą być wyłącznie osoby objęte masowymi akcjami przesiedleńczymi ani przybyłe w ramach realizacji umów międzynarodowych. Zasadą powinno być przyznanie uprawnień wszystkim, którzy pozostawili majątek i mieli obywatelstwo polskie (por. wyrok SN z dnia 18 listopada 1994 r. II URN 46/94<sup>66</sup>).

---

<sup>65</sup> OSNC 1990/10-11/129.

<sup>66</sup> OSNAP 1995/7/91.

Należy objąć regulacją ustawy również osoby, które nie zostaną objęte repatriacją, które A. Klafkowski<sup>67</sup> dzieli na:

- i) aresztowanych przez władze sowieckie (ok. 100.000 osób) oraz obywateli polskich deportowanych w głąb ZSRR w latach 1939-1941;
- ii) uchodźców;
- iii) jeńców wojennych.

Z uwagi na konieczność uwzględnienia praktycznie wszystkich osób, które pozostawiły mienie poza granicami RP w związku z wojną i delimitacją granic po jej zakończeniu, wydaje się uzasadnione porzucenie w ogóle formuły wyliczania kategorii podmiotów uprawnionych i wskazania ogólnie, iż *ustawa dotyczy wszystkich podmiotów prawa polskiego w dniu 17 września 1939 r. (obywateli polskich i polskich osób prawnych), które w związku z wojną 1939-1945 oraz ustaleniem w latach 1944-1958 granic z byłym ZSRR i byłą CSRS utraciły mienie na terenach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Państwa Polskiego*. Wówczas uniknie się nieporozumień i sporów co do zakresu podmiotowego regulacji.

Warto w tym miejscu przytoczyć *in extenso* orzeczenie SN z dnia 30 maja 1990 r.: „Na równi z osobami, które powróciły do kraju na podstawie wymienionych umów zawartych w latach 1944-1957, powinny być traktowane osoby, które nie mogły się poddać „procedurze” określonej w tych umowach, zwłaszcza zaś w układach „republikańskich”, gdyż w tym okresie z przyczyn od siebie niezależnych nie przebywały w ZSRR, a w przypadku pozostawania na terytorium tego państwa mogły z prawa do ewakuacji czy repatriacji skorzystać. Chodzi o osoby, które pozostawiły swoje mienie nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, zamieszkiwały na tych terenach przed 1 września 1939 r. i opuściły ZSRR przed rozpoczęciem ewakuacji - zbiegły na obecne terytorium Polski z obawy przed deportacjami, zsyłkami czy wręcz likwidacją, zostały wywiezione na roboty przymusowe do Niemiec - skąd powróciły do kraju,

---

<sup>67</sup> A. Klafkowski, *Ekspertyza*, Bilsko-Biała 1991, s. 104.

wreszcie przybyły do Polski w szeregach wojska. Nie sposób, jak trafnie podniesiono w piśmiennictwie, stosować wykładni postanowień umów, o jakich mowa, która prowadziłaby do niezrozumiałego zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli polskich w zależności od faktów i zjawisk, na które nie mieli żadnego wpływu” (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90, OSNC 1990/10-11/129).

#### c) Osoby bliskie

Z uwagi na istnienie na gruncie dotychczasowego ustawodawstwa możliwości wskazania przez właściciela pozostawionego mienia osoby bliskiej uprawnionej do ekwiwalentu<sup>68</sup>, należy rozważyć możliwość uznania za uprawnionych precyzyjnie określonego kręgu osób „bliskich”, o ile zostaną wskazane przez uprawnionego z jednoczesnym przeniesieniem na ich rzecz prawa do zadośćuczynienia.

#### d) Spadkobiercy

Za szczególnie kontrowersyjne w piśmiennictwie należy uznać zagadnienie ograniczenia kręgu uprawnionych spadkobierców wskazanych powyżej osób jedynie do spadkobierców ustawowych<sup>69</sup>. Powinno być ono rozważone z uwzględnieniem konieczności respektowania konstytucyjnego prawa do dziedziczenia.

W świetle orzecznictwa TK ograniczenie takie należy uznać za sprzeczne z Konstytucją. Wypada w tym kontekście przytoczyć klarowne stanowisko TK w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r. w sprawie P 4/99: „przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji, odczytywany w kontekście art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1, stanowi

---

<sup>68</sup> Jak wskazano w wyroku SN z dnia 21 grudnia 1965 r., „art. 8 cyt. ustawy z dnia 28 maja 1957 r. może być stosowany do nabywcy, który wprowadził sam nie pozostawił mienia za granicą, ale pozostawił je jego najbliższy, który przejął swe uprawnienia na nabywcę, a każdemu z nich stosownie do przepisów par. 16 rozporządzenia RM z dnia 31 lipca 1957 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 204) i późn. przysługuje pierwszeństwo nabycia tego samego domu (lokalu) od Państwa” (III CR 315/65, Lex nr 5919).

<sup>69</sup> Zob. szerzej na gruncie projektu ustawy reprivatyzacyjnej: P. Kuglarz, *Reprivatyzacja*, [w:] tenże (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji, Pomiędzy „grubą kreską” a dekomunizacją - doświadczenia Polski i Niemiec*, Kraków 2001, s. 286.



podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos* i *mortis causa*". Prawo do dziedziczenia może być co do zasady ograniczone na tych samych warunkach, co prawo własności. Prawo to jednak nie może być utożsamiane ze spadkobranie na gruncie prawa cywilnego. Trybunał Konstytucyjny we wskazanym orzeczeniu przyjął, iż „z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika adresowany do ustawodawcy zakaz pozbawiania jakiejś kategorii osób zdolności dziedziczenia, czyli możliwości nabycia własności i innych praw majątkowych po śmierci osoby, której przysługiwały one za życia”, jak również, że „związek łączący kategorię własności i dziedziczenia (...) uzasadnia obowiązywanie nakazu uwzględniania przez ustawodawcę woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek”<sup>70</sup>.

*Wniosek co do niedopuszczalności ograniczenia potwierdza analiza dotychczasowego ustawodawstwa. Niektóre akty prawne wskazują bowiem ogólną kategorię „spadkobierców” bądź „następców prawnych” (ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r.) bądź będących następcami - małżonka oraz zstępnych w linii prostej (dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r.). Ustawy o gospodarce gruntami z 1985 r. oraz gospodarowaniu nieruchomościami z 1997 r. stanowią ogólnie o spadkobiercach (pojęcia tego nie można utożsamiać z używaną w tych ustawach kategorią „osoby uprawnionej do dziedziczenia ustawowego”)<sup>71</sup>.*

Nie można wykluczyć możliwości istnienia kilku współuprawnionych (współspadkobierców). Wówczas konieczne jest wskazanie możliwości realizacji zadośćuczynienia na rzecz wszystkich - każdego w granicach jego udziału we własności lub w spadku. Należy wykluczyć możliwość

---

<sup>70</sup> Wybór tez i sentencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, nr 1/2001, poz. 5, s. 15-16.

<sup>71</sup> Tytułem przykładu można wskazać, iż ustawa czeska z dnia 2 października 1990 r. o zmniejszeniu skutków niektórych krzywd majątkowych uznaje prawo spadkobierców testamentowych w pierwszej kolejności (§ 3 pkt 1 lit. a).

wprowadzenia zasady jednopodmiotowości (por. wyrok TK z dnia 29 czerwca 2001 r., K 23/00). Za niedopuszczalne należy uznać wprowadzenie ograniczenia czasowego, np. przez obowiązek zamieszkiwania czy obywatelstwa w okresie późniejszym (w chwili składania wniosku o zwrot, wejścia w życie ustawy itp.; por. uchwała SN z dnia 4 lutego 1993 r., III AZP 39/92<sup>72</sup>), ani konieczności wykazania posiadania dokumentacji repatriacyjnej. Takie uregulowanie zakresu podmiotowego należy również uznać za sprzeczne z Konstytucją RP<sup>73</sup>. Ponadto w wypadku dowodów dotyczących majątku pozostawionego, należy pamiętać o tym, iż nie wszyscy, którzy utracili mienie na wschodzie, mogli uzyskać odpowiednie „opisy mienia pozostawionego” (tak słusznie: uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90<sup>74</sup>).

#### e) Obywatelstwo

Jeśli chodzi o warunek obywatelstwa polskiego lub stałego zamieszkiwania w Polsce, kwestia ta jest jedną z bardziej skomplikowanych i kontrowersyjnych - obok kręgu spadkobierców<sup>75</sup>. Konstytucja nie reguluje kompleksowo tej kwestii, wskazując jedynie w art. 37 ust. 2 na możliwość ustawowego ograniczenia zasady, zgodnie z którą cudzoziemcy korzystają z wolności i praw konstytucyjnych. W orzecznictwie TK uznano, iż nie można w tym

---

<sup>72</sup> OSNCP 1993/7/128.

<sup>73</sup> Wystarczy na poparcie tej tezy przytoczyć fragment uzasadnienia orzeczenia SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90, OSNC 1990/10-11/129: „Podobieństwo sytuacji całej społeczności polskiej - mieszkańców ziem wschodnich Rzeczypospolitej nakazuje równe ich traktowanie, odpowiadające poczuciu sprawiedliwości i zasadzie równości obywateli wobec obowiązującego prawa. Taki kierunek wykładni rozważanych umów, do których odsyła art. 88 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, został przyjęty w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 1987 r. P 1/87 (zob. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1987 r., poz. 1 - Wydawnictwo PPW „Rzeczpospolita” 1988), w którym stwierdzono, że przepisy § 5 ust. 1 i 2 rozp. RM z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków (Dz.U. Nr 47, poz. 244) są niezgodne z art. 88 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 75 k.p.a., jak również w powołanej już uchwale składu 7 sędziów SN z dnia 17 grudnia 1987 r. uznającej za dopuszczalne powództwo o ustalenie pozostawienia mienia nieruchomego za granicą. Utrwała się on nadal w judykaturze Sądu Najwyższego”.

<sup>74</sup> OSNC 1990/10-11/129.

<sup>75</sup> P. Kuglarz, *Reprywatyzacja*, s. 287.

wypadku uznać niedopuszczalności ograniczenia któregokolwiek z konstytucyjnych praw i wolności (wyrok TK z dnia 15 listopada 2000 r., P 12/99<sup>76</sup>). Jednocześnie jednak podkreślono, iż „taka możliwość odnosi się tylko do cudzoziemców”. Ocena zgodności ograniczenia z konstytucją może być rozpatrywana jedynie *in concreto* z uwzględnieniem całokształtu okoliczności prawnych i faktycznych. W kontekście regulacji kwestii mienia pozostawionego poza granicami RP wypada wskazać, iż pojęcie cudzoziemca nie może być rozszerzane na „repatriantów”. W orzecznictwie TK przed wejściem w życie obecnie obowiązujących przepisów o repatriantach wyrażono pogląd, iż „pojęcie repatrianta odnosi się tylko do obywatela polskiego”, zatem nie jest to określenie, którym można objąć „cudzoziemców narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego”, w tym również takich, którzy „otrzymali zezwolenie właściwego organu na stały pobyt w Polsce, a nie uzyskali obywatelstwa polskiego”<sup>77</sup> (uchwała TK z dnia 21 czerwca 1995 r., W 16/94<sup>78</sup>). Należy jednak uznać, iż *de lege lata* nie ma podstaw do ograniczenia zakresu zastosowania przepisów o ekwiwalentach do „repatriantów”, ani w powyższym znaczeniu, ani w rozumieniu obecnie obowiązujących przepisów repatriacyjnych z 2000 r.<sup>79</sup>, co z pewnością musi wpływać na zakres podmiotowy przyszłej regulacji<sup>80</sup>. Kwestia uznania możliwości dochodzenia zadośćuczynienia z tytułu utraty majątku w czasach reżimu komunistycznego przez obcokrajowców jest różnie regulowana w ustawodawstwach obcych. Przykładowo, w czeskiej ustawie z dnia 2 października 1990 r. o zmniejszeniu skutków niektórych krzywd majątkowych przyjęto, iż dotyczy ona również cudzoziemców, o ile rzecz, która miałaby zostać przeniesiona nie została „rozliczona międzynarodowymi umowami” (§

---

<sup>76</sup> OTK ZU 2000/7/260.

<sup>77</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 ustawy z 2000 r., „repatriantem jest osoba polskiego pochodzenia, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy repatriacyjnej z zamiarem osiedlenia się na stałe”.

<sup>78</sup> OTK ZU 1995/1/24.

<sup>79</sup> Np. w ustawodawstwie niemieckim - *Lastenausgleichsgesetz* z 1952 r. - wprowadzono ograniczenie zamieszkania, por. też: wyrok ETPC z dnia 12 czerwca 2001 r. w sprawie Księcia Lichtensteinu Hansa-Adama II przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

<sup>80</sup> Co do pojęcia „cudzoziemca” na gruncie Konstytucji RP por. J. Trzciniński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] tenże (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 54.

20). Z kolei w prawodawstwach Litwy, Słowacji i Rumunii wprowadzono jako regulę wymóg obywatelstwa i miejsca stałego pobytu<sup>81</sup>.

#### f) Osoby prawne

W tym miejscu należy wspomnieć o objęciu przepisami ustawy osób prawnych. Generalnie rzecz biorąc, z uwagi na konieczność szerszego uregulowania kwestii mienia pozostawionego poza granicami RP, niż to wynika z umów z ZSRR lub jego republikami związkowymi, kwestia wyłączenia rekompensat innych podmiotów niż osoby fizyczne powinna być uznana za uzależnioną od oceny na gruncie Konstytucji.

Zagadnienie nie może być analizowane na podstawie przepisów dotyczących ochrony prawa własności, lecz na gruncie konstytucyjnej zasady równości. Sformułowana w art. 32 Konstytucji, odnosi się ona do osób fizycznych i w świetle orzecznictwa TK oznacza, iż osoby w takiej samej bądź podobnej sytuacji powinny być traktowane tak samo, zaś osoby w sytuacji odmiennej - odmiennie (por. przykładowo: wyrok z dnia 4 lutego 1997 r., P 4/96<sup>82</sup>): „wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Jakkolwiek, jak wskazano, zasada ta odnosi się do osób fizycznych, Trybunał nie wykluczał jej zastosowania w przypadku osób prawnych (por. np. wyrok z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97<sup>83</sup>; wyrok z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98<sup>84</sup>). W przypadku regulacji zadośćuczynienia z tytułu mienia pozostawionego „cechą relewantną” jest utrata majątku spowodowana zmianą granic przez podmioty polskie (przynajmniej obywateli polskich w dniu 17 września 1939 r.). Moim zdaniem nie ma podstaw do wyłączenia z zakresu podmiotów uprawnionych osób prawnych. Za wspólną

---

<sup>81</sup> W obu przypadkach wypowiedział się na ten temat Europejski Trybunał Praw Człowieka, zob. I. Lach, *Przedmiot ochrony prawa do własności w ujęciu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, *Studia Prawnicze* 2001, z. 3-4, s. 20.

<sup>82</sup> OTK ZU 1997/1/3.

<sup>83</sup> OTK ZU 1998/2/12.

<sup>84</sup> OTK ZU 1999/2/24.

istotną cechą, która powinna występować, nie można uznać tego, czy podmioty nieobjęte regulacją i objęte nią są osobami fizycznymi albo prawnymi. W rezultacie uznania możliwości objęcia zasadą równości osób prawnych, nie można wykluczyć oceny ich sytuacji faktycznej i prawnej w porównaniu z osobami fizycznymi. Najdobitniej zastosowanie zasady równości do osób fizycznych i prawnych wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2002 r., P 5/01<sup>85</sup>. Wskazano w nim, iż „nierówne traktowanie określonych kategorii osób może mieć miejsce zarówno w przypadku osób fizycznych, jak i względem innych podmiotów, i to zarówno w porównaniu z sytuacją innych osób prawnych (jednostek organizacyjnych), a czasem również osób fizycznych. Istotnym kryterium nie jest i nie może być w takim przypadku wyłącznie konstrukcja podmiotowości prawnej”. Stanowisko takie uzasadnione jest samą koncepcją osoby prawnej, jako nie funkcjonującej w oderwaniu od ludzi, którzy je tworzą i pośrednio bądź bezpośrednio mają na jej działalność wpływ: „interesy tych jednostek i ich ochrona są pochodną interesów osób fizycznych i stworzonych im gwarancji ustawowych, zawsze bowiem w ostateczności dotyczą tej ostatniej kategorii”.

Co do zasady należy zatem zgodzić się z poglądem, że nie można ograniczyć regulacji tylko do osób fizycznych<sup>86</sup>. Nie można jednak wykluczyć takiej możliwości z pewnymi zastrzeżeniami (możliwość taka jest dopuszczalna wówczas, gdy istnieją inne regulacje dotyczące zadośćuczynienia skutkom zmiany granicy państwowej w stosunku do innych podmiotów). Również obcym ustawodawstwom znane są wypadki ograniczenia roszczeń z tytułu strat w czasie wojny do osób fizycznych (tak np. uczyniono w niemieckiej ustawie *Gesetz zur Abgeltung von Reparations-, Restitutions-, Zerstörungs- und Rückerstattungsschäden - Reparationsschädengesetz*, Bundesgesetzblatt 1969, t. I, s. 105)<sup>87</sup>.

Należy przypomnieć, że przejęcie mienia osób prawnych, które tworzyły podmioty ewakuowane do ZSRR przewidywał dekret z dnia 5 września

<sup>85</sup> OTK ZU 2002/3A/28.

<sup>86</sup> Por. K. Sobczak, *Reprywatyzacja*, s. 4 i 8; P. Kuglarz, *Reprywatyzacja*, s. 287-288 i cyt. tam piśmiennictwo.

<sup>87</sup> Por. cyt. wyżej orzeczenie ETPC.

1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR<sup>88</sup>. Osoby prawne były też objęte postanowieniami umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o uregulowaniu nie załatwionych spraw majątkowych z dnia 29 marca 1958 r.<sup>89</sup> (por. wyżej).

W świetle powyższych uwag nie może budzić wątpliwości konieczność wprowadzenia możliwości dochodzenia roszczeń przez polskie spółki prawa handlowego oraz osoby prawne - spółdzielnie, stowarzyszenia, zakłady ubezpieczeń, banki i kasy oszczędności, fundacje i inne powstałe przed dniem 17 września 1939 r. zgodnie z obowiązującym wówczas prawem polskim (z dopuszczalnym wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego, przedsiębiorstw państwowych i komunalnych), które niezgodnie z prawem polskim lub międzynarodowymi umowami i konwencjami zostały rozwiązane albo wskutek represji zaprzestały działalności (w wypadku, gdy osoby te miały siedzibę na utraconym terytorium RP) albo którym skonfiskowano bądź w inny sposób odebrano majątek nieruchomy i ruchomy (nie dotyczy to udziałów, wkładów i dywidend, których mogą dochodzić uprawnieni). Uprawnionymi do zadośćuczynienia powinni być w wypadku spółek osobowych współwłaściciele łączni majątku je tworzącego, osoby prawne oraz ich następcy prawni pod tytułem ogólnym (z wyłączeniem następców takich instytucji jak: Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych<sup>90</sup>, Fundusz Pracy<sup>91</sup>, Fundusz Inwestycyjny<sup>92</sup>, Państwowy Zakład Emerytalny<sup>93</sup>, Bank Polski<sup>94</sup>). Konieczne jest jednak wyraźne wskazanie, iż skorzystanie z określonych w ustawie uprawnień przez te podmioty, podobnie jak w

---

<sup>88</sup> Dz.U. Nr 59, poz. 318, z 1949 r. Nr 53, poz. 404 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95.

<sup>89</sup> Dz.U. z 1959 r., Nr 19, poz. 118.

<sup>90</sup> Por. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1927 r. o przymusie ubezpieczenia od ognia i o Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych, Dz.U. z 1933 r., Nr 3, poz. 22 ze zm.

<sup>91</sup> Por. ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy, Dz.U. Nr 22, poz. 163 ze zm.

<sup>92</sup> Por. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o Funduszu Inwestycyjnym, Dz.U. Nr 85, poz. 636.

<sup>93</sup> Por. ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych, Dz.U. Nr 20 z 1934 r., poz. 160 ze zm.

<sup>94</sup> Por. Statut Banku Polskiego, Dz.U. Nr 113 z 1927 r., poz. 966 ze zm.

przypadku osób fizycznych, oznacza przeniesienie ewentualnych roszczeń odszkodowawczych z tego tytułu wobec innych podmiotów na Skarb Państwa. Nie może to bowiem wykluczać możliwości dochodzenia odpowiednich roszczeń od państw obcych przez Państwo Polskie, o ile nie zostało to dotychczas uregulowane na mocy umów międzypaństwowych. Wyłączyć spod zakresu ustawy należy kościoły i związki religijne (wyznaniowe), o ile mogą one na podstawie właściwych przepisów wewnętrznych państw obcych albo umów międzynarodowych domagać się odszkodowań lub zwrotu w naturze mienia od władz państw, na których terytorium ich pozostawione mienie się znajduje (tak np. na gruncie ustawodawstwa litewskiego). To samo, jak już wskazano, dotyczy innych podmiotów, które mogą zgodnie z właściwym ustawodawstwem żądać zwrotu majątku lub majątek ten został im zwrócony. Jednak potencjalna możliwość nie może być interpretowana jako możliwość podejmowania prób zwrotu.

Ustawa powinna przewidywać obowiązek złożenia przez uprawnionych bądź ich organy (w wypadku osób prawnych) oświadczenia o tym, iż nie skorzystali bądź skorzystali z zaspokojenia na podstawie dotychczasowego ustawodawstwa lub umów międzynarodowych (zob. „Założenia do projektu ustawy”, s. 4).

Reasumując, uprawnionymi do zadośćuczynienia powinny być niezaspokojone na podstawie innych przepisów:

- a) polskie osoby prawne prawa prywatnego, które w związku z wojną 1939-1945 oraz zmianą granic w latach 1944-1958 pozostawiły mienie poza terytorium Polski oraz ich następcy pod tytułem ogólnym (*successio universalis*);
- b) polscy obywatele według stanu z dnia 17 września 1939 r. bez względu na fakt objęcia umowami międzynarodowymi z lat 1944-1958, które w związku z wojną 1939-1945 oraz zmianą granic w latach 1944-1958 pozostawiły mienie poza terytorium Polski;

- c) rodziny osób, o których mowa w umowach międzynarodowych oraz osoby bliskie osób, wymienionych pod lit. b) powyżej, zgodnie z dotychczasowym ustawodawstwem;
- d) spadkobiercy osób wymienionych pod lit. b) i c).

### 8.3. Zakres przedmiotowy ustawy

Przyszła regulacja powinna obejmować swym zakresem wartość pozostawionego mienia nieruchomego. Analiza przede wszystkim umów międzynarodowych, ale również polskiego ustawodawstwa powojennego, pozwala na wysunięcie wniosku o konieczności objęcia ustawą również mienia ruchomego i praw majątkowych. Jakkolwiek większość aktów prawnych dotyczy mienia nieruchomego, jednak odrębnie o nieruchomościach pozostawionych poza obecnym terytorium Polski i ekwiwalencie za „mienie pozostawione za granicą” stanowią następujące akty normatywne:

- *dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska,*
- *dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska,*
- *dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomego mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych,*
- *ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.*

Konieczne jest w rezultacie uwzględnienie wartości utraconych rzeczy ruchomych i wygasłych (utraconych) praw majątkowych. Przykładowo, ustawa powinna obejmować utracone (pozostawione) dzieła sztuki,



przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa rolne, maszyny i urządzenia (zespoły środków produkcji), stada (owiec, bydła itp.), przedmioty służące do wykonywania zawodu lub badań naukowych, statki, łodzie, samochody, sprzęty gospodarstwa domowego, prawa własności intelektualnej (autorskie, patenty i wzory przemysłowe, znaki towarowe), oszczędności (wkłady do kas oszczędności), ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości, kruszce, plony i półfabrykaty, udziały i wkłady (pieniężne i niepieniężne) do spółek osobowych, kapitałowych i innych osób prawnych oraz kapitały i fundusze własne osób prawnych według stanu na dzień 17 września 1939 r. albo - w braku danych - odpowiednią datę wcześniejszą.

Szczególnie istotne znaczenie ma kwestia regulacji w trybie umów dwustronnych zadośćuczynienia za pozostawione na terenach zabranych dzieła sztuki. J. Pruszyński wskazuje, że „przed wybuchem wojny 1941 r. do Moskwy, Leningradu, Charkowa i Kijowa, a także do magazynów muzealnych wywożono dzieła malarstwa, rzeźby i sztuki zdobniczej, broni i uzbrojenia ze zbiorów publicznych oraz majątków prywatnych”<sup>95</sup>. Władze rosyjskie negują zaistnienie tego „deliktu międzynarodowego” i odpowiedzialności<sup>96</sup>, zaś władze innych państw uznają, iż zagrabione w latach 40-tych mienie jest ich własnością<sup>97</sup>. Nie przesądzając w tym miejscu praktycznej możliwości rewindykacji stanowiących własność prywatną zbiorów muzealnych i dzieł sztuki zagrabionych przez władze sowieckie, należy w pełni podzielić stanowisko, iż w świetle prawa międzynarodowego stanowią one własność polską - zależnie od tego, kto był właścicielem przed 1939 r. - bądź państwa, bądź obywateli lub osób prawnych<sup>98</sup>. Kwestia możliwości wypłaty „zabużanom” zadośćuczynienia przez Polskę jest w tej sytuacji dyskusyjna, skoro uznajemy, iż ich prawowitymi właścicielami pozostają osoby, do których dzieła sztuki należały przed ich bezprawną konfiskatą przez władze ZSRR lub republik związkowych. Powyższe nie wyłącza możliwości wydania przez państwo osobom uprawnionym dóbr kultury odzyskanych po roku 1990 (w wypadku dzieł sztuki o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej można dopuścić uprawnienie wykupu - por. art. 64 i 65 d. projektu ustawy reprivatyzacyjnej). Podstawę do odzyskania stanowią umowy międzynarodowe. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy (sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r.<sup>99</sup> w art. 18 ust 2 stanowi, iż „strony dołożą starań w celu odszukania,

<sup>95</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna, t. II*, Kraków 2001, s. 423.

<sup>96</sup> Tamże, s. 424.

<sup>97</sup> Tamże, s. 435.

<sup>98</sup> Tamże, w szczególności ss. 431-433.

<sup>99</sup> Dz.U. z 1995 r., Nr 15, poz. 71.

zidentyfikowania i zwrotu dóbr kultury, które zostały wywiezione z terytorium drugiej Strony z naruszeniem norm międzynarodowych”. Z kolei w umowie z dnia 20 maja 1997 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty<sup>100</sup>, wskazano, iż dobra kultury nielegalnie wywiezione z terytorium państwowego jednej ze stron i nielegalnie wwieszone na terytorium państwowe drugiej strony podlegają zwrotowi (art. 17). Podobne zobowiązania zawiera w art. 13 ust. 4 traktat z dnia 18 maja 1992 r. między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy<sup>101</sup>, w art. 13 ust. 4 traktat z dnia 22 maja 1992 r. między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy<sup>102</sup>, w art. 10 umowa z dnia 25 sierpnia 1993 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty<sup>103</sup>, w art. 22 traktat z dnia 23 czerwca 1992 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy<sup>104</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie rosyjskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 1999 r., w którym wyłączono możliwość restytucji dzieł sztuki na rzecz agresora, którym - jak się wskazuje - było państwo niemieckie<sup>105</sup>.

Przedmioty niebędące nieruchomościami, za których utratę można dochodzić zadośćuczynienia, powinny w dniu utraty być położone na byłym terytorium Polski nieznajdującym się w obecnych granicach (reguła *situs obiecti*, w wypadku innych niż własność praw majątkowych można stosować zasady zawarte w art. 8, 10 i 11 prawa prywatnego międzydzielnicowego z dnia 2 sierpnia 1926 r.<sup>106</sup>).

Dowód własności powinien spoczywać - według zasad ogólnych - na osobie zainteresowanej (zgodnie z art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W

---

<sup>100</sup> Dz.U. z 2000 r., Nr 3, poz. 29.

<sup>101</sup> Dz.U. Nr 125 z 1993 r., poz. 573.

<sup>102</sup> Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 291.

<sup>103</sup> Dz.U. Nr 36 z 1994 r., poz. 133.

<sup>104</sup> Dz.U. Nr 118 z 1993 r., poz. 527.

<sup>105</sup> Tamże, s. 426-427; orzeczenie dotyczyło rosyjskiej ustawy federalnej z kwietnia 1998 r. (*Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"*).

<sup>106</sup> Dz.U. Nr 101, poz. 580.

szczegółności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny; w braku przepisów szczególnych, w § 2 tego przepisu, „organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania”<sup>107</sup>. Nie powinny zatem generalnie ulec zmianie zasady dotychczasowe (zob. § 4 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości). Ustawa nie powinna obejmować w tym samym zakresie mienia pozostawionego przez repatriantów, co mienia skonfiskowanego przez władze sowieckie, czy niemieckie. Co prawda nie można wykluczyć możliwości ubiegania się o zadośćuczynienie za mienie skonfiskowane, jednak z uwagi na brak jakiegokolwiek obciążenia i odpowiedzialności Polski w tym zakresie, wysokość zadośćuczynienia może być znacznie niższa, jeśli nie symboliczna<sup>108</sup>. Państwo polskie nie musi bowiem ponosić odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania funkcjonariuszy państw obcych (zob. uchwała TK z dnia 30 kwietnia 1996 r., W 18/95<sup>109</sup>).

Jako szkody w rozumieniu ustawy nie należy traktować tzw. szkody wojennej, tj. doznanej po dniu 31 sierpnia 1939 r. przez osobę przebywającą na obszarze niewchodzącym w obręb obecnych granic RP. Szkodą wojenną jest ta, której doznano bezpośrednio wskutek działań wojennych.

Wartość pozostawionego mienia nieruchomego powinna być ustalana - o ile to możliwe - według stanu z okresu, w którym właściciel lub jego następcy

---

<sup>107</sup> Opisując umowy repatriacyjne J. Czerniakiewicz, *Repatriacja ludności polskiej*, s. 33 wskazuje, iż „podstawą do rozpoczęcia czynności szacunkowych mienia pozostawionego był dokument stwierdzający prawo własności mienia np.: wyciąg z ksiąg hipotecznych, akt kupna, sprzedaży lub darowizny, akta wykonawców sądowych o wprowadzeniu we władanie itp., lub dokumenty stwierdzające bezpośrednio takie władanie, jak np. polisa ubezpieczeniowa, kwity podatkowe itp.”. Jednak udowodnienie własności w wypadku niektórych kategorii repatriantów oraz rzeczy ruchomych w ogólności jest dziś niezwykle trudne.

<sup>108</sup> Należałoby w tym kontekście rozważyć, czy w wypadku uznania konieczności różnicowania wysokości odszkodowania nie należałoby przyjąć domniemania konfiskaty mienia ruchomego.

<sup>109</sup> OTK 1996/2/15.

prawni utracili więź faktyczną i prawną z tą nieruchomością (por. tak: wyrok SN z dnia 2 maja 1989 r., II CR 75/89<sup>110</sup>), jednak zadośćuczynienie powinno być ustalane według cen z chwili wydania decyzji. To samo dotyczy innych przedmiotów majątkowych. Celowe jest uwzględnienie mechanizmu wyceny nieruchomości wskazanego obecnie w § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości. Zgodnie z treścią tego przepisu, „przy określaniu wartości rynkowej pozostawionej nieruchomości uwzględnia się ceny transakcyjne uzyskane za nieruchomości podobne, sprzedawane w porównywalnej miejscowości położonej na obszarze kraju, o zbliżonej liczbie mieszkańców i stopniu urbanizacji, do miejscowości, w której leży pozostawiona nieruchomość” (zob. też § 10 rozporządzenia). Należy ponadto dopuścić możliwość współpracy w zakresie ustalania zakresu i wartości mienia pozostawionego - podobnie jak ma to według relacji miejsce w praktyce obecnie - z właściwymi terytorialnie polskimi placówkami dyplomatycznymi. Wartość ta powinna być pomniejszona o wartość obciążeń istniejących w dniu utraty prawa własności (z uwagi na przyjęcie zasady rekompensat z tytułu utraty ograniczonych praw rzeczowych), a w szczególności o wartość hipotek (i innych obciążeń, np. przywilejów wg. obowiązującego wówczas ustawodawstwa) ustanowionych na rzecz Skarbu Państwa lub innych publicznych osób prawnych (o ile nie zostały zaspokojone)<sup>111</sup>.

Uprawnieni powinni mieć możliwość dokonania wyboru między kilkoma wariantami „zadośćuczynienia”. Przykładowo można rozważyć następujący ich katalog:

- i) nabycie zbywalnego i dziedzicznego prawa do rekompensaty pieniężnej płatnej ratami przez dłuższy czas (w wysokości od 80 do 100% obecnej wartości pozostawionego mienia np. przez okres 10

---

<sup>110</sup> OSNCP 1991/1/15.

<sup>111</sup> Por. słuszną krytykę w tym zakresie projektu ustawy reprivatyzacyjnej J. Szachułowicza, [w:] *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 129.

lat<sup>112</sup>; podobnie por. „Założenia projektu ustawy”, s. 4); realizacja prawa powinna być odpowiednio zabezpieczona;

- ii) nabycie papierów wartościowych - rodzaju obligacji Skarbu Państwa; papiery te powinny być oprocentowane, zabezpieczone i podlegać wykupowi w terminie np. 10 lat - w wysokości 100% wartości pozostawionego mienia (por. „Założenia projektu ustawy”, s. 4-5);
- iii) nabycie prawa do renty pieniężnej płatnej w wysokości do 1% utraconego mienia miesięcznie;
- iv) nabycie nieruchomości z katalogu gruntów stanowiących mienie Funduszu Majątku Restytucyjnego z możliwością zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny kupna; nabycie powinno być możliwe jedynie spośród tych nieruchomości; z uwagi na możliwość wyczerpania zasobu i istnienie wartości majątku pozostawionego przenoszącego wartość nabywanej nieruchomości, wskazanie tej możliwości nie powinno zamykać drogi do skorzystania z innych alternatywnych rozwiązań (por. uchwała SN z dnia 11 października 1990 r., III AZP 12/90<sup>113</sup> oraz uchwała SN z dnia 19 maja 1992 r., III CZP 46/92<sup>114</sup>; *de lege lata* za takim ograniczeniem - wyrok SN z dnia 20 stycznia 1969 r., II CR 544/68<sup>115</sup>);
- v) nabycie prawa powierzchniowego (użytkowania wieczystego bądź w wypadku ustawowej zmiany<sup>116</sup> - prawa zabudowy (powierzchni) na

---

<sup>112</sup> Analogiczny charakter miał mechanizm przewidziany przez projektodawców ustawy reprivatyzacyjnej tzw. opłaty reprivatyzacyjnej wynoszącej do 25% wartości majątku (art. 11-12 d. projektu). Idea ta nie jest nowa, i w postaci specjalnego podatku w wysokości od 4 do 30% została zrealizowana w art. 9 ustawy z dnia 18 marca 1932 r. o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość, Dz.U. Nr 22, poz. 189.

<sup>113</sup> OSP 1991/3/62.

<sup>114</sup> OSNCP 1992/11/199.

<sup>115</sup> Niepublikowane.

<sup>116</sup> Obecnie w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości trwają prace nad założeniami projektu zmiany przepisów o użytkowaniu wieczystym przewidującymi eliminację tego szczególnego prawa rzeczowego i jego zastąpienie tradycyjną formą prawa powierzchniowego - prawa zabudowy (powierzchni).

- nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego);
- vi) nabycie prawa własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, użytkowanej, najmowanej, dzierżawionej lub używanej na podstawie innego tytułu przez uprawnionego lub jego spadkobierców ustawowych w linii prostej;
  - vii) nabycie akcji należących do Skarbu Państwa<sup>117</sup>; [por. np. art. 73 d. projektu ustawy reprivatyzacyjnej]
  - viii) możliwość dokonania potrącenia wartości mienia pozostawionego z wartością należnego podatku dochodowego do corocznie określonej wysokości;
  - ix) możliwość zwolnienia z opłat adiacenckich;

Poza wypadkiem możliwości nabycia nieruchomości będącej w zasobie Funduszu M.R., prawa powierzchniowego na nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, akcji należących do Skarbu Państwa albo zwolnienia powinien opłat adiacenckich, uprawniony powinien złożyć oświadczenie o formie rekompensaty, z której pragnie skorzystać. Przysługiwałoby mu zatem prawo swobody wyboru „zadośćuczynienia”. Oświadczenie należałoby złożyć w określonym, np. 6-miesięcznym terminie pod rygorem utraty uprawnień do rekompensaty (por. podobnie „Założenia projektu ustawy”, s. 4-5), przy czym nie można wykluczyć konieczności wprowadzenia dłuższych terminów dla osób nie mających w chwili wejścia w życie właściwej ustawy miejsca stałego pobytu albo siedziby na terytorium Polski<sup>118</sup>. Wybór jednej z form rekompensaty spośród wskazanych w pkt i)-iii) oraz vi) i viii) powinien powodować zamknięcie możliwości dochodzenia

---

<sup>117</sup> Por. *de lege lata* przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz zapłaty za te akcje (Dz.U. Nr 95, poz. 578 ze zm.).

<sup>118</sup> Por. co do wniosków na gruncie ustawodawstwa niemieckiego K. Sobczak, *Reprivatyzacja*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2000, nr 1, s. 5.

innego rodzaju rekompensaty, choć nie można wykluczyć możliwości umownej zmiany zakresu i treści między F.M.R. i uprawnionym. Ta ostatnia powinna być określona bardzo precyzyjnie i być ograniczona do sytuacji *expressis verbis* wskazanych w ustawie.

Nie można wykluczyć konieczności uwzględnienia dopuszczalności skorzystania z różnych form rekompensaty w przypadku, gdy wartość pozostawionego mienia jest znaczna i może przewyższać wartość np. nieruchomości nabytej przez uprawnionego - najemcę bądź dzierżawcę. Z drugiej strony, różnica między wartością majątku pozostawionego a wartością takiej nieruchomości mogłaby być pokrywana w papierach wartościowych (w obligacjach wydawanych uprawnionym, podobnie por. art. 23 ust. 2 d. projektu ustawy reprivatyzacyjnej).

Co do nabywania nieruchomości stanowiących zasób Funduszu albo oddanych we władanie powiernicze przez jednostki samorządu terytorialnego (por. niżej) należy przyjąć tryb przetargu ograniczonego - zatem wyłączona jest możliwość nabycia „z wolnej ręki” po cenie z góry ustalonej i zastosowaniem zasady pierwszeństwa (por. obecnie § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości<sup>119</sup>).

Przyszła ustawa powinna określać ostateczny termin zaspokojenia wszelkich roszczeń z tytułu uprawnień do rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami Polski. Możliwość nabycia własności nieruchomości albo prawa powierzchniowego (użytkowania wieczystego) nie powinna naruszać przepisów o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

---

<sup>119</sup> Dz.U. Nr 9, poz. 32.

#### **8.4. Doraźna pomoc uprawnionym w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej**

Jak już wskazano, regułą ustawową powinna być możliwość ubiegania się o zadośćuczynienie w procentowo określonej wysokości w stosunku do wartości pozostawionego mienia bądź renty pieniężnej. Z uwagi na fakt, iż wielu byłych właścicieli majątków pozostawionych poza granicami RP znajduje się w trudnej sytuacji socjalnej, ustawa powinna przewidywać możliwość przyznania im odpowiedniej niestanowiącej świadczenia socjalnego w ścisłym znaczeniu renty z F.M.R. Rozwiązanie takie powinno być swoistą opcją dla ograniczonego kręgu uprawnionych, którymi powinny być osoby ubogie. W porównaniu z innymi świadczeniami z Funduszu, renta taka powinna być wypłacana od czasu rozpoczęcia działalności przez taki Fundusz (np. z rezerwy na cele reprivatyzacji). Wysokość świadczeń okresowych będzie wskazana procentowo w stosunku do wartości mienia pozostawionego, jednak ogółem nie może przekraczać ogólnej wartości tego majątku. Należy przyjąć, że w przypadku renty nie znajdzie zastosowania zasada redukcji wartości odszkodowania, tj. łączna wysokość renty nie powinna być zmniejszona w stosunku do wartości majątku.

Konieczność zapewnienia doraźnej pomocy państwa osobom najuboższym w postaci renty zamiast jednorazowej bądź częściowej wypłaty zadośćuczynienia wiąże się z koniecznością respektowania konstytucyjnego prawa do godności. Różnicowanie podmiotów uprawnionych z uwagi na szczególny walor tzw. wartości bezpieczeństwa socjalnego należy uznać za w pełni usprawiedliwione (por. orzeczenie TK z dnia 6 kwietnia 1993 r., K 7/92<sup>120</sup>)<sup>121</sup>.

#### **8.5. Rozłożenie obciążeń między Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego**

Jak już wskazano powyżej, możliwość partycypacji w procesie rekompensat jednostek samorządu terytorialnego nie jest sprzeczna z Konstytucją RP. W tym miejscu należy podkreślić, że obciążenia te co do zasady powinny

---

<sup>120</sup> OTK 1993, cz. I, poz. 7.

<sup>121</sup> Por. M. Kordela, *Zarys systemu aksjologicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Prawnicze 2001, z. 1-2, s. 80.



spoczywać na instytucjach publicznych, tj. Skarbie Państwa i jednostkach samorządowych. Jakkolwiek nie można wykluczyć możliwości zaspokajania roszczeń przez nałożenie na obywateli daniny podatkowej, jednak z uwagi na istniejącą sytuację ekonomiczną nie wydaje się możliwe zupełne przerzucenie ciężaru obciążeń publicznoprawnych na społeczeństwo. W konsekwencji źródła finansowania F.M.R. należy poszukiwać w środkach, uzyskanych z tytułu umów sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, prywatyzacji, czynszów najmu i dzierżawy (w tym nieruchomości rolnych), opłat okresowych z tytułu użytkowania wieczystego, kwot przeznaczanych z budżetu państwa, dobrowolnych wpłat oraz środków od organizacji międzynarodowych i ewentualnych kwot uzyskanych z tytułu odszkodowań od innych państw.

Zakresem ewentualnego przyznania zainteresowanym prawa własności należy objąć nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim na Ziemiach Odzyskanych oraz stanowiące własność Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, które podlegały przepisom dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejęciu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR<sup>122</sup>. Przekazaniu do zasobu Funduszu podlegać powinny niektóre kategorie nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (art. 21 u.g.n.), gminy (art. 24 u.g.n.), powiatu (art. 25a u.g.n.) i województwa (art. 25c u.g.n.)

Skarb Państwa powinien przekazywać na potrzeby Funduszu regularnie nieruchomości stanowiące jego własność określonej wielkości (np. nabyte przez SP z mocy ustawy, mienie Lasów Państwowych z wyłączeniem gruntów leśnych, Agencji Mienia Wojskowego - nieruchomości Agencji w grudniu 2001 r. wyłączono spod zakresu przepisu art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>123</sup>, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej<sup>124</sup> itp. -

---

<sup>122</sup> Dz.U. Nr 59, poz. 318 ze zm.

<sup>123</sup> Zob. ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. Nr 90, poz. 405 ze zm.) znowelizowana Ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, póź. 1800 z 29 grudnia 2001 r.).

por. „Założenia projektu ustawy”, s. 4). Nie można uznać za uzasadnione kontynuowanie zasady wyłączenia spod zasobu mienia Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>125</sup>, tym bardziej, że nieruchomości AWRSP mogą być przyznawane również obecnie jako zamienne za nieruchomości wywłaszczone (art. 131 ust. 3 u.g.n.). W przetargach na nieruchomości rolne mogą też uczestniczyć repatrianci przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż 6 lat przed dniem przetargu (art. 29 ust. 3b pkt 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>126</sup>)<sup>127</sup>.

Wszelkie nieruchomości pozostające w dyspozycji Funduszu (przeniesione lub oddane w zarząd powierniczy) powinny być wolne od obciążeń i roszczeń osób trzecich - w tym z tytułu umów najmu albo dzierżawy, jak również mieć uregulowany stan prawny (nie powinny być włączane nieruchomości, które mogłyby w przyszłości podlegać restytucji na rzeczy byłych właścicieli). Warunek ten należy jednak ograniczyć do nieruchomości obciążonych lub oddanych we władanie w dniu wejścia w życie ustawy. Przyjęcie takiego rozwiązania jako zasady generalnej może spowodować praktyczne uniemożliwienie przejmowania gruntów przez F.M.R. Takie ograniczenie łączyć się jednak musi z koniecznością wprowadzenia klarownego mechanizmu rozliczeń z osobami uprawnionymi do nieruchomości podlegającej przeniesieniu na własność Funduszu albo oddanej w zarząd powierniczy<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> Por. przepisy ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.).

<sup>125</sup> Obecnie, według danych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na dzień 30 czerwca 2002 r., areał gruntów przejętych do zasobu WRSP wynosi ogółem 4 702 208 ha (por. *Informacja miesięczna AWRSP*, opr. E. Smolik, lipiec 2002, opubl. na stronach www Agencji).

<sup>126</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 484.

<sup>127</sup> Problem był podnoszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>128</sup> Por. w tym zakresie słuszną krytykę projektu ustawy reprivatyzacyjnej: J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 129.

Nie mogą podlegać wydzieleniu grunty, o których mowa w art. 136 u.g.n. Natomiast w stosunku do wydzielonych nieruchomości nie będzie przysługiwać gminie prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 109 u.g.n. Nieruchomości podlegające wydzieleniu do zasobu Funduszu nie będą mogły być obciążane ani sprzedawane, w tym na podstawie art. 14 u.g.n. Przeszkodą do wydzielenia nie może być istnienie trwałego zarządu, w przypadku którego należy odpowiednio stosować art. 138 ust. 1 u.g.n. Nieruchomości wchodzące w skład zasobu Funduszu do czasu zaspokojenia wszystkich roszczeń określonych w ustawie nie będą mogły być przeznaczane na inne cele ani wyłączane z zasobu (np. na cele określone w art. 131 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Konieczne jest zastrzeżenie, iż nie może zostać przeznaczone na cel wskazany w ustawie nieruchomość pozostająca we władaniu Skarbu Państwa bądź innej publicznej osoby prawnej (por. uchwała TK z dnia 18 czerwca 1996 r., W 19/95<sup>129</sup>), w sprawie której toczy się postępowanie oparte na zarzucie sprzecznego z prawem przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (analogicznie do przepisu art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>130</sup>) oraz nieruchomość znacjonalizowana, wywłaszczona bądź w stosunku do której istnieje na rzecz osoby trzeciej nie będącej publiczną osobą prawną wynikające z przepisu ustawy lub czynności prawnej pierwszeństwo nabycia lub prawo pierwokupu.

Zarząd nieruchomościami wydzielonymi do dnia przeniesienia ich własności na osoby uprawnione sprawować mogłyby organy, które na podstawie właściwych przepisów gospodarują odpowiednim państwowym lub samorządowym zasobem nieruchomości (starostowie zgodnie z art. 23 u.g.n., zarządy gmin zgodnie z art. 25 u.g.n., powiatu - art. 25b oraz województwa - art. 25d).

Mechanizm przekazywania majątku samorządowego powinien przybrać formułę umowy powierniczej z wykluczeniem możliwości rozporządzenia na rzecz osób trzecich do czasu zaspokojenia wszelkich roszczeń na podstawie ustawy (podobny ogólny mechanizm przewidywał art. 26 d. projektu ustawy

---

<sup>129</sup> OTK 1996/3/25.

<sup>130</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm.

reprywatyzacyjnej). Formuła powiernictwa powodowałaby konieczność zawarcia umowy między uprawnionym a właściwą jednostką samorządu terytorialnego, dla której podstawę stanowiłaby decyzja Prezesa Funduszu. Można przy tym rozważyć wprowadzenie po stronie właściwych jednostek samorządu terytorialnego tzw. obowiązku kontraktowania z ustawowo określonymi zasadami (konstrukcji roszczenia o zawarcie umowy przewłaszczenia nieruchomości)<sup>131</sup>.

Mechanizm przenoszenia własności nieruchomości Funduszu powinien być analogiczny do tego, który wprowadzono w ustawach o przekształceniu użytkowania wieczystego oraz w art. 131 u.g.n. (jeśli chodzi o nieruchomości co do których decyzję wydawać ma prezes F.M.R.) oraz w wypadku uznania za celowe wprowadzenia takiego mechanizmu w zakresie nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego (zamiast przymusu kontraktowego).

---

<sup>131</sup> W piśmiennictwie wskazuje się czasem na ograniczoną autonomię woli jednostek samorządu terytorialnego, która może uzasadniać taki obowiązek, por. np. J. Kremis, *Z problematyki zdolności prawnej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa cywilnego*, [w:] *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych. Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina*, Kraków 2000, s. 185 i cyt. tam literaturę, K. Zaradkiewicz, *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, MoP 1999, nr 1, s. 12.

## VI. Podsumowanie

Zgodnie z art. 3 ust. 6 każdej z umów republikańskich (umowy z 9 września 1944 roku zawarte pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a rządami Ukraińskiej SSR i Białoruskiej SSR o ewakuacji ludności białoruskiej i ukraińskiej z terytorium Polski i obywateli polskich z terytoriów BSSR i USSR oraz analogiczna umowa z 22 września 1944 r. zawarta z rządem Litewskiej SSR) państwo polskie zobowiązało się zwrócić osobom przesiedlonym do Polski wartość pozostawionych rzeczy ruchomych i nieruchomości. Zwrot ten miał nastąpić według wyceny ubezpieczeniowej, zaś w przypadku braku takiej wyceny, wartość pozostawionego mienia miała zostać oszacowana przez pełnomocników i przedstawicieli stron. Tym samym umowy republikańskie przyznały zabużanom w istocie prawo do pełnej rekompensaty za pozostawiony w wyniku ewakuacji majątek (zwrot równowartości pozostawionych ruchomości i nieruchomości).

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich (Rzeczpospolita z dnia 29 lipca 2002 r.), że nie ma obecnie sensu badać prawnej legitymacji ówczesnych władz polskich, w szczególności PKWN, do zawarcia powyższych umów. Państwo polskie uznało bowiem moc wiążącą tych umów i wynikających z nich zobowiązań. Za pomocą aktów prawnych wydanych zarówno w okresie PRL, jak i w III Rzeczpospolitej, ustawodawca wielokrotnie potwierdził wynikające z art. 3 ust. 6 umów republikańskich prawo zabużan do ekwiwalentu za pozostawione na Wschodzie mienie. Pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje dodatkowo oparcie w stanowisku wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 28 listopada 2001 r.

Zgodnie z art. 91 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (ust. 1). Powyższa zasada ma zastosowanie, zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji, również do umów

międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. pod warunkiem jednak, że umowy te zostały ratyfikowane zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami konstytucyjnymi oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw, a nadto z ich treści wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Umowy zawarte przez PKWN z rządami Ukraińskiej SSR i Białoruskiej SSR w dniu 9 września 1944 roku oraz z rządem Litewskiej SSR w dniu 22 września 1994 r. nie zostały nigdy ratyfikowane. Ratyfikacją nie zostały również objęte: umowa zawarta w dniu 6 lipca 1945 r. pomiędzy Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i rządem ZSRR regulująca kwestię zmiany obywatelstwa osób przesiedlanych oraz umowa z dnia 21 lipca 1952 r. zawarta między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem ZSRR oraz rządami republik: białoruskiej, ukraińskiej i litewskiej. Co więcej żadna z umów zabużańskich nie została opublikowana w Dzienniku Ustaw. Tak więc zawarte w Konstytucji RP kryteria formalne uznania danej umowy międzynarodowej za umowę o charakterze samowykonalnym nie zostały w tym przypadku spełnione. Z tych względów nie można normom zawartym w umowach zabużańskich nadać charakteru *self - executing* i uznać ich obowiązywania *ex proprio vigore*. Tym samym postanowienia tych umów nie mogą stanowić samoistnej podstawy materialnoprawnej ewentualnych roszczeń dochodzonych przed sądami powszechnymi. Ponadto art. 87 Konstytucji w sposób wyczerpujący wymienia źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego, przy czym te ostatnie jedynie na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Umowy zabużańskie, jako umowy nieratyfikowane i niepromulgowane, nie mieszczą się w tym katalogu i tym samym w świetle przyjętej w naszym porządku prawnym koncepcji zamkniętego katalogu źródeł prawa, nie mogą być zaliczone do źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP.

Niejasna jest w naszym porządku prawnym pozycja umów międzynarodowych, które nie podlegają ratyfikacji. Do tej kategorii, jak zostało to wykazane powyżej, zaliczyć należy umowy zabużańskie.

Konstytucja nie określa bezpośrednio stosunku tej kategorii umów do prawa wewnętrznego. Zgodnie z przyjętą w art. 87 Konstytucji koncepcją zamkniętego katalogu źródeł prawa, umowy międzynarodowe zawarte w trybie prostym i nie podlegające ratyfikacji nie stanowią źródeł powszechnie obowiązującego prawa polskiego. Jednocześnie jednak art. 9 Konstytucji wprowadza jako jedną z zasad ustrojowych zasadę poszanowania prawa międzynarodowego - *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*. W świetle tej zasady uznać należy, że umowy te nie będąc źródłem powszechnie obowiązującego prawa są jedynie wykonywane przez organy państwa zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, a także art. 9 Konstytucji. Funkcjonują więc jako rodzaj zobowiązań, które państwo powinno wykonać. Umowy te mają więc moc wiążącą w relacji do organów państwa, które zobowiązane są do wykonywania zawartych w nich postanowień, w szczególności podjęcia skutecznych działań legislacyjnych umożliwiających faktyczną ich realizację. Ponadto pośrednie stosowanie tej kategorii umów międzynarodowych przejawiać się będzie w obowiązku dokonywania wykładni istniejących norm prawa krajowego w sposób zapewniający ich zgodność z postanowieniami zawartymi w tych umowach. Zasada wyrażona w art. 9 Konstytucji odnosi się bowiem do wszystkich organów władzy państwowej, w tym również do organów stosujących prawo, zwłaszcza organów władzy sądowniczej - sądów i trybunałów.

Osobną kwestią wymagającą szczególnego namysłu, ściśle związaną jednak z problemem skuteczności postanowień umów międzynarodowych, które nie obowiązują w prawie wewnętrznym *ex proprio vigore*, jest odpowiedzialność państwa za ich nienależyte wykonanie, w szczególności spowodowane brakiem lub nienależytą implementacją tych umów do prawa wewnętrznego. Wydaje się, że istnieją pewne argumenty *de lege lata* przemawiające za uznaniem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonywania zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, w szczególności niepodjęcia konkretnych działań legislacyjnych w tym zakresie, bądź podjęcia działań wadliwych. Podstawy prawnej tak konstruowanego roszczenia należałoby poszukiwać przede wszystkim w treści art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Istotnych argumentów w tym

zakresie dostarcza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w orzeczeniu z dnia 4 grudnia 2001 r., w którym Trybunał dokonał szczegółowej wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz zawartych w kodeksie cywilnym regulacji dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa (art. 417 i 418 k.c.). Wydaje się więc teoretycznie możliwe kreowanie na gruncie prawa polskiego koncepcji bezprawności normatywnej (legislacyjnej).

Podstawowymi przesłankami roszczenia odszkodowawczego wywodzonego z tak rozumianego czynu niedozwolonego będą: nastąpienie szkody po stronie osoby wnoszącej powództwo, niezgodność aktu normatywnego wydanego przez organ władzy publicznej z wiążącą Polskę umową międzynarodową, przy czym niezgodność ta winna zostać stwierdzona uprzednio orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego oraz istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnymi działaniami legislacyjnymi państwa a szkodą powstałą dla osoby występującej z roszczeniem. Podstawę materialnoprawną tak skonstruowanego roszczenia stanowić będzie art. 77 ust. 1 Konstytucji stosowany bezpośrednio przez sądy powszechne.

W przypadku roszczeń materialnoprawnych będących przedmiotem tego opracowania, a więc ewentualnych roszczeń odszkodowawczych kierowanych przez zabużan wobec Skarbu Państwa, możliwość uznania ich istnienia w toku procesu sądowego wydaje się być problematyczna. Szczególnie wnikliwemu rozważeniu powinny być poddane zwłaszcza następujące zagadnienia:

- możliwość bezpośredniego zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji,
- stwierdzenie bezprawności normatywnej w działaniach organów państwa za pomocą prejudycjalnego orzeczenia konstytucyjnego,
- wykazanie adekwatnego związku przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.) pomiędzy stwierdzoną bezprawnością normatywną a powstałą szkodą,
- problematyka temporalnego działania art. 77 ust. 1 Konstytucji.



Pojęcie własności na gruncie Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności - jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - ma znaczenie autonomiczne, które w sposób oczywisty nie ogranicza się wyłącznie do własności rzeczy. Niektóre inne prawa i interesy majątkowe mogą być również uważane za prawa majątkowe, a tym samym za własność w rozumieniu art. 1 Protokołu.

Podkreślenie przez Trybunał autonomicznego ujęcia własności na gruncie protokołu pierwszego stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną. W Europejskiej Konwencji Praw Człowieka własność ujmowana jest bowiem jako prawo podstawowe, gwarantowane przez konwencję prawo człowieka, nie zaś jedynie jako prawo majątkowe o atrybutach ściśle określonych na gruncie prawa cywilnego. Zakres pojęcia własność w ujęciu protokołu pierwszego nie sposób więc zdefiniować wyłącznie przy pomocy kategorii zaczerpniętych z prawa prywatnego. Przy czym - jak wskazuje się w doktrynie - pomiędzy kategoriami własności w sensie prawa podstawowego, a własności rozumianej jako cywilne prawo majątkowe nie zachodzi prosty stosunek nadrzędności i podrzędności pojęciowej. Należy tu raczej mówić o swoistym stosunku nadrzędności normatywnej, treść i zawartość prawa podstawowego nakłada bowiem na ustawodawcę określone wymagania dotyczące zakresu i treści regulacji prawnych dotyczących własności i innych praw majątkowych w znaczeniu cywilnoprawnym.

Przedmiotem ochrony na gruncie art. 1 protokołu pierwszego są wszelkie prawa majątkowe, zarówno o charakterze bezwzględny (praw rzeczowe, prawo osobiste o charakterze majątkowym, prawo na dobrach niematerialnych), jak i prawa względne - roszczenia. W orzecznictwie organów konwencyjnych przyjmuje się przy tym, że ochrona przysługuje zarówno w stosunku do istniejącego mienia, jak i wartości majątkowych, w tym także wierzytelności, w związku z którymi dana osoba może twierdzić, że ma przynajmniej uzasadnione prawnie oczekiwanie (ang. legitimate expectation), ich realizacji. Ten ostatni pogląd wydaje się szczególnie

interesujący w kontekście skarg zabużan do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Szerokie ujęcie własności w świetle art. 1 protokołu pierwszego zaprezentowała również Europejska Komisja Praw Człowieka zajmując się problematyką roszczeń związanych z mieniem zabużańskim. W decyzji wydanej w sprawie Radwiłowicz przeciwko Polsce Komisja wskazała, że mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 rozciąga się na „prawnie uzasadnione oczekiwanie” możliwości uzyskania efektywnego korzystania z prawa majątkowego.

Powyższa decyzja wskazuje jednak w sposób nie nasuwający większych wątpliwości, że przysługujące obecnie z mocy art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami uprawnienia do ekwiwalentu za mienie zabużańskie stanowi „prawnie uzasadnione oczekiwanie” i mieści się w pojęciu własności przyjętym na gruncie art. 1 protokołu pierwszego dodatkowego. Podlega więc ochronie przewidzianej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wniosek taki jednoznacznie wynika również z analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności mając na uwadze stanowisko Trybunału zawarte we wskazanych wyżej sprawach: *Pressos Companhia Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii*, *Pine Valley Developments Ltd i inni przeciwko Irlandii*, *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão i inni przeciwko Portugalii*.

Sposób kompensowania zabużanom pozostawionych na wschodzie nieruchomości oparty był w podstawowym zarysie na **jednolitej koncepcji normatywnej**. Treścią przyznawanego zabużanom uprawnienia była i jest możliwość zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny kupna nieruchomości lub na poczet opłat z tytułu dzierżawy lub użytkowania wieczystego nieruchomości państwowych. Różnice konstrukcyjne dotyczyły zaś trybu realizacji wskazanego uprawnienia - do wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. prawo do zaliczenia realizowane było w drodze decyzji administracyjnej, przy czym czasowo związane było nieodzownie z nabyciem konkretnej nieruchomości państwowej. Od 1997 r. koncepcja zaliczenia uległa istotnej zmianie, gdyż wydanie decyzji (uprzednio

zaświadczenia) stwierdzającej wartość pozostawionych nieruchomości dokonuje się niezależnie od nabycia konkretnej nieruchomości państwowej.

Jeżeli chodzi o **orzecznictwo** to pewne elementy charakteryzujące przedmiotowe prawo można uznać - co do zasady - za uzgodnione. Przede wszystkim istnieje zgoda co do tego, że jest to prawo o charakterze majątkowym. Można również stwierdzić, że zgodnie z dominującym poglądem jest to uprawnienie dziedziczne. Po za tym jednak judykatura nie wypracowała jednolitej koncepcji charakteru prawnego omawianego uprawnienia. W orzecznictwie dotyczącym stanu prawnego sprzed wejścia w życie u.g.n. przeważał (brak tu były jednolitości) pogląd, zgodnie z którym uprawnienie nie miało charakteru roszczenia cywilnoprawnego; co więcej niektóre orzeczenia wskazywały, że nie ma ono w ogóle charakteru cywilnoprawnego. Podstawowym argumentem był tu tryb realizacji uprawnienia, w ramach którego niezbędnym elementem było wydanie decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym oraz brak stosunku cywilnoprawnego, z którego miałyby wynikać prawa podmiotowe. Nieliczne orzecznictwo powstałe na gruncie u.g.n. przyjmuje natomiast zdecydowanie pogląd o cywilnoprawnym charakterze uprawnienia.

Niejednolite są również nieliczne **wypowiedzi doktryny**: na gruncie ustawy z 1985 r. wypowiedziano pogląd, że uprawnienie ma charakter publicznoprawny i do czasu wydania decyzji administracyjnej w istocie iluzoryczny; wg zaś komentatorów u.g.n. z 1997 r. jest to roszczenie cywilnoprawne.

Wydaje się, że istnieją poważne argumenty za przyjęciem koncepcji, w myśl której **prawo do zaliczenia** mienia można obecnie **zaliczyć do roszczeń cywilnoprawnych**. Korelatem prawa zaliczenia przysługującego określonej kategorii osób fizycznych jest w takim ujęciu obowiązek Skarbu Państwa przyjęcia zapłaty pieniądzem zabużańskim na poczet określonej kategorii zobowiązań pieniężnych. Źródłem cywilnoprawnego prawa i obowiązku jest stosunek cywilnoprawny między stronami: między Skarbem Państwa a uprawnionym; źródłem tego stosunku jest ustawa. Można również sensownie bronić poglądu, zgodnie z którym uprawnienie to miało charakter roszczenia

cywilnoprawnego także na gruncie dawnego prawa. Nie podważają powyższego poglądu pewne elementy specyficzne, które wiązały się z administracyjnym trybem realizacji prawa. Można bowiem wskazać, że decyzja administracyjna, zawierała w sobie dwa elementy: po pierwsze typowy element władczy (publicznoprawny), którym jest autorytatywne ustalenie, że określonej osobie przysługuje prawo zaliczenia pieniądza zabużańskiego o określonej wartości, a po drugie element cywilnoprawny - oświadczenie o przyjęciu zapłaty tym pieniądzem (nie różniące się istotnie od oświadczenia o przyjęciu zapłaty zwykłym pieniądzem). Realizacja prawa zaliczenia wiodła przez postępowanie administracyjne tylko dlatego, że niezbędne było ustalenie istnienia i zakresu tego prawa - połączenie obu elementów w jednej decyzji może być uznane za przejaw typowego w owym czasie zachodzenia na siebie w ramach działań państwowych sfery *imperium* i *dominium*. W tym ujęciu konstytutywna decyzja administracyjna umarzająca zobowiązanie pieniężne jest w istocie - w sferze skutków cywilnoprawnych - substytutem oświadczenia woli Skarbu Państwa, a więc forma typowa dla działania w zakresie *dominium* została zastąpiona - z wyżej wskazanych względów - formą właściwą dla działania w sferze *imperium*, a mimo to istota stosunku między stronami nie ulega zmianie. Możliwość żądania zaliczenia miała w takim ujęciu charakter cywilnoprawny.

Nie ma wątpliwości, że prawo zaliczenia miało i ma **charakter potencjalny**, wynika to z jego istoty - możliwość żądania przyjęcia zapłaty pieniądzem zabużańskim zaistnieje dopiero wówczas, gdy dojdzie do zawarcia określonego stosunku prawnego, a mianowicie nabycia nieruchomości państwowej. Uznanie uprawnienia zabużan za ekspektatywę prawa własności nieruchomości państwowej jest jednak mocno wątpliwe, gdyż wydaje się, że jednym z minimalnych wymogów uznania, iż mamy co czynienia z istniejącym prawem tymczasowym, przygotowującym przyszłe prawo jest to by to przyszłe prawo było oznaczone. W omawianym zaś przypadku nie wiadomo ani jakiej konkretnej nieruchomości ma dotyczyć prawo, ani nawet tego jakie to ma być prawo (własność lub użytkowanie wieczyste). Analogia do pieniądza skłania raczej do wniosku, że nie chodzi tu także o ekspektatywę prawa zaliczenia lecz o **roszczenie majątkowe** (prawo

zaliczenia) stanowiące na mocy art. 212 u.g.n. składnik mienia uprawnionego, którego możliwość realizacji (co nie oznacza powstania) uzależniona jest od zaistnienia określonych przesłanek (powstanie zobowiązania pieniężnego, w ramach określonej kategorii stosunków), dopiero z chwilą spełnienia tych przesłanek roszczenie staje się wymagalne.

Niewątpliwie w następstwie kolejnych zmian normatywnych z pierwszej połowy lat 90-tych nastąpił **istotny spadek pierwotnej wartości prawa zaliczenia**. Działania takie mogą być zatem - jeżeli chodzi o meritum - uznane za naruszające art. 1 Protokołu 1 Konwencji. Ustalenia wymaga jednak, czy działania te objęte są w stosunku do Państwa Polskiego czasowym zakresem związania Konwencją.

Odrębnej natomiast ocenie poddać należy działania Państwa podejmowane w okresie kiedy niewątpliwie Państwo Polskie było już związane Konwencją. Jeżeli istniejące trudności w realizacji omawianego prawa są **wyłącznie** skutkiem obowiązującego stanu normatywnego (a więc organy administracji w pełni wykorzystują możliwości, jakie stwarza im stan prawny) to wówczas trzeba uznać, że trudno doszukać się tu naruszenia art. 1 Protokołu 1 do Konwencji. Po pierwsze wprowadzenie regulacji z art. 212 u.g.n. nie zmieniło istotnie sytuacji uprawnionych (*ergo* nie naruszyło ich prawa „własności”): prawo, które - wskutek wcześniejszych zmian normatywnych - było trudne do zrealizowania i niskowartościowe pozostało takie nadal. Po drugie nie sposób przyjąć, że aktualny stan faktyczny, który utrudnia realizację prawa zaliczenia, jest sprzeczny z prawem przyznanym zabużanom w art. 212 u.g.n., gdyż trudności związane z realizacją prawa zaliczenia były przez ustawodawcę uświadamiane. Jeżeli zaś ustawodawca świadomie przyznaje obywatelowi prawo majątkowe bezwartościowe albo o niewielkiej wartości (albo utrzymuje w tym zakresie istniejący stan), to można wprawdzie twierdzić, że narusza to zaufanie obywatela do Państwa, lecz trudno logicznie wywodzić, iż narusza tym samym to prawo. Wprowadzone uregulowanie normatywne nie może bowiem równocześnie przyznawać prawa i naruszać tego prawa: jego kształt, treść i wartość wynikająca z całokształtu przepisów obowiązujących w chwili przyznania tego prawa jest

po prostu przez ustawodawcę *ab initio* zamierzona. Również utrzymywanie bezwartościowości prawa nie jest jego naruszeniem, skoro uprzednie pozbawienie tego prawa wartości (istotne utrudnienie jego realizacji) było zamierzoną zmianą jego treści, kształtu i wartości. Od chwili tej zmiany prawo ma więc określoną nową treść, kształt i wartość trudno więc utrzymywanie określonej postaci tego prawa uznać za jego naruszenie (przez zaniechanie normatywne).

*De lege ferenda* konieczne jest przyjęcie nowej ustawy całościowo regulującej kwestie zadośćuczynienia za mienie pozostawione poza granicami RP. Powinna ona obejmować wszystkie podmioty, które utaciły majątek (nieruchomy, ruchomy oraz niektóre prawa majątkowe) poza obecnym obszarem RP w związku ze zmianą granicy państwa, tj. które po II wojnie światowej przypadły ZSRR i CSRS. Zakres podmiotowy powinien dotyczyć nie tylko tych, którzy majątek pozostawili i ich osób bliskich, ale również spadkobierców. Niedopuszczalne jest przy tym wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń, np. wyłącznie do spadkobierców ustawowych, czy osób posiadających aktualnie obywatelstwo polskie. Ustawa powinna obejmować ponadto polskie osoby prawne prawa prywatnego. Z uwagi na konieczność definitywnego uregulowania sprawy, powinno się też zerwać z potencjalną możliwością „zaliczania wartości” mienia przy nabywaniu własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, wprowadzając kilka alternatywnych możliwości rekompensaty. Majątkiem przeznaczonym na ten cel powinien dysponować posiadający osobowość prawną fundusz. W procesie tym powinny uczestniczyć również jednostki samorządu terytorialnego.

## VII. Spis aktów normatywnych

związanych z kwestią tzw. rekompensat za „mienie zabużańskie”

### *Umowy międzynarodowe:*

- Układ z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Litewskiej SRR, dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej SRR i ludności litewskiej z terytorium Polski [niepublikowany]<sup>1</sup>;
- Układ z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Białoruskiej SRR, dotyczący ewakuacji ludności białoruskiej z terytorium Polski i obywateli polskich z terytorium BSRR [niepublikowany];
- Układ z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Ukraińskiej SRR, dotyczący ewakuacji ludności ukraińskiej z terytorium Polski i obywateli polskich z terytorium ZSRR [niepublikowany].
- Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa osób narodowości polskiej i żydowskiej mieszkających w ZSRR i 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.
- Umowa z dnia 12 lutego 1946 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką w sprawie wzajemnego zwrotu mienia wywiezionego po rozpoczęciu wojny (Dz.U. Nr 4 z 1948 r., poz. 25).
- Umowa z dnia 21 lipca 1952 r. „między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, z jednej strony i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, z drugiej strony, o wzajemnych rozliczeniach, wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej”.
- Umowa między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej, (Dz.U. z 1957, Nr 47, poz. 222).

---

<sup>1</sup> Nieoficjalne publikacje zamieszczono w pracy: S. Ciesielski (red.), *Przesiedlenie ludności polskiej z kresów wschodnich do Polski 1944-1947*, Warszawa 1999.

- Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o uregulowaniu nie załatwionych spraw majątkowych z dnia 29 marca 1958 r. (Dz.U. z 1959 r., Nr 19, poz. 118).

#### **Dekrety i ustawy:**

1. Dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j. Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13).
2. Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska, (Dz.U. Nr. 49, poz. 279 ze zm.).
3. Dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 71, poz. 389).
4. Dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz.U. Nr 59, poz. 318, z 1949 r. Nr 53, poz. 404 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
5. Dekret z dnia 12 września 1947 r. o pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie (Dz.U. Nr 59, poz. 320 ze zm.).
6. Dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. Nr 49, poz. 326).
7. Dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz.U. z 1959 r., Nr 14, poz. 78).
8. Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132).
9. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. Nr 58 z 1989 r., poz. 348 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159 ze zm.).
11. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3).
13. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 79, poz. 363).
14. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.).



15. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741).
16. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1299).
17. Ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, póź. 1800 z 29 grudnia 2001 r.)

**Rozporządzenia wykonawcze:**

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości, Dz.U. Nr 9, poz. 32.

## VIII. Bibliografia

1. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2001.
2. Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
3. Bednarek M., *Mienie*, Zakamycze 1997.
4. Bergh van den R., Schäfer H.B., *State Liability for Infringement of the E.C. Treaty: Economic Arguments in Support of a Rule of "Obvious Negligence"*, ELR 1998, vol. 23.
5. Bieniek G. (red.), *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. II, wyd. 2, Zielona Góra 2001.
6. Bieniek G., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, PS 2002, nr 4.
7. Bieniek G., *W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*, Przegląd Legislacyjny 1997, nr 3.
8. Bleckmann A., *Self-Executing Treaty Provisions*, [w:] *Encyclopaedia of Public International Law*, North-Holland.
9. Blumenwitz D., *Flucht und Vertreibung und ihre vermögensrechtliche Folgen*, [w:] tenże (red.), *Flucht und Vertreibung*, Köln - Berlin - Bonn - München 1987.
10. Brol J., *Klauzula arbitrażowa w świetle prawa upadłościowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1999, nr 3.
11. Ciechanowicz J., *Zasady ustalania odszkodowania w prawie międzynarodowym publicznym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Rozprawy i Monografie nr 128, Gdańsk 1989.
12. Ciesielski S. (red.), *Przesiedlenie ludności polskiej z kresów wschodnich do Polski 1944-1947*, Warszawa 1999.
13. Cioch H., Witczak H., *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania. Komentarz*, Warszawa 2002.
14. Czaplński W., *Miejsce prawa międzynarodowego w porządku prawnym RP pod rządami Małej Konstytucji*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
15. Czaplński W., Wyrozumska A., *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001.
16. Czaplński W., *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i polskiego prawa wewnętrznego w świetle przepisów Konstytucji z 1997 roku oraz orzecznictwa*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.

17. Czapliński W., *Z praktyki stosowania prawa międzynarodowego w polskim systemie prawnym*, PiP 1998, nr 2.
18. Czapliński W., *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodoprawne (1990-1992)*, Warszawa 1998.
19. Czerniakiewicz J., *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR 1944-1948*, Warszawa 1987.
20. Daranowski P., *Norma samow wykonalna w krajowym porządku prawnym*, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1987, nr 2.
21. Dornberg J., *Germany's Expellees and Order Changes - An Endless Dilemma?*, [w:] *German Life* 1995, nr 6.
22. *Důvodová zpráva k návrhu finančního zákona a státního rozpočtu na rok 1947*, maszynopis.
23. Dybowski T., *Mienie komunalne*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2.
24. Dybowski T., *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
25. Dynia E., *Uznanie rządu w prawie międzynarodowym*, Lublin 1997.
26. *Ekspertyza podstaw prawnych roszczeń indywidualnych o odszkodowania wojenne wykonana przez prof. dr Alfonsa Kafkowskiego w styczniu 1990 r. celem dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez polskie ofiary wojny*, Stowarzyszenie Ofiar Wojny 1990 [broszura].
27. Emiliou N., *State Liability Under Community Law: Shedding More Light on the Francovich Principle?*, ELR 1996, vol. 21.
28. Fenske H., *Grundfragen der Wirtschaftspolitik. Wirtschaftspolitik im Deutschland der Nachkriegszeit 1945 bis 1953; Hauptseminar: „Deutsche Geschichte in der Nachkriegszeit (1945-1955)“ Albert-Ludwigs - Universität Freiburg im Breisgau Wintersemester 1999/2000*, (maszynopis).
29. Frowein J., *The protection of property*, [w:] R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold, *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht - Boston - London 1993.
30. Gandor K., *Prawa podmiotowe tymczasowe (ekspektatywy)*, Ossolineum 1968.
31. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, wyd. 5, Warszawa 2001.
32. Gelberg L., *Powstanie Polski Ludowej. Problemy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1970.
33. Głowacki A., *Przemieszczenie obywateli polskich w Związku Radzieckim w 1944 roku*, Łódź 1989.

34. Gniewek E., *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Zakamycze 1999.
35. Golanowski H., *Problemy reprivatyzacji gruntów warszawskich w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawa*, MoP 1998, nr 2.
36. Górka M., *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
37. Górka M., *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenia prawa wspólnotowego*, Przegląd Prawa Europejskiego 1997, nr 2.
38. Górski G., *O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego*, PiP 1999, z. 7.
39. Granat M., *Prawnokonstytucyjne aspekty procesów reprivatyzacji i prywatyzacji w Polsce i w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Sopot 2000.
40. Granecki P., *Glosa do wyroku SN z 15.05.2000 r.*, Palestra 2001, nr 11-12.
41. Granecki P., *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, Palestra 2000, nr 11-12.
42. Grzybowski S. [w:] *System prawa cywilnego*, t. I, Ossolineum 1985.
43. Hartley T.C., *The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, Oxford 1994.
44. Hofmański P., *Wpływ standardów w zakresie prawnomiędzynarodowej ochrony praw człowieka na system prawa karnego i praktykę sądów karnych*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państwa*, Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy oraz Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, nr 3-4.
45. Jackson J.H., *Introduction - Direct Application and Self-Executing Nature of Treaties*, American Journal of International Law 1992, vol. 86.
46. Jarosz S., *Zagadnienie konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji*, PiP 1999, z. 6.
47. Jarosz-Żukowska S., *Spory wokół pojęcia wyłączenia*, PiP 2001, z. 1.
48. Kafkowski A., *Ekspertyza*, Bielsko-Biała 1991
49. Kačka B., Stępka S., *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR 1955-1959*, Warszawa 1994.

50. Kersten K., *Repatriacja ludności polskiej po II wojnie światowej (studium historyczne)*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1974.
51. Kępiński M., Szczepaniak R., *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, nr 3.
52. Klat-Górska E., *Zwrot nieruchomości wyłączonej według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, Rejent 1999, nr 2.
53. Kordela M., *Zarys systemu aksjologicznego orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Prawnicze 2001, z. 1-2.
54. Korzan K., *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972.
55. Kosik J., Kremis J., *Glosa do wyroku z dnia 10 maja 1994 r.*, (IV S.A. 854/93), PS 1996, nr 3.
56. Krassowska M., Łukaszewska A. [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002.
57. Kremis J., *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, nr 6.
58. Kremis J., *Z problematyki zdolności prawnej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa cywilnego*, [w:] *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych. Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina*, Kraków 2000.
59. Krülle S., *Options- und Umsiedlungsverträge*, [w:] Blumenwitz D. (red.), *Flucht und Vertreibung*, Köln - Berlin - Bonn - München 1987.
60. Kuglarz P., *Reprywatyzacja*, [w:] tenże (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji, Pomiędzy „grubą kreską” a dekomunizacją - doświadczenia Polski i Niemiec*, Kraków 2001.
61. Kunert A.K. (red.), *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939-1945*, Warszawa 1995.
62. Kwiecień R., *O tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego raz jeszcze*, PiP 1999, z. 8.
63. Kwiecień R., *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, PiP 1998, z. 8.
64. Lach I., *Przedmiot ochrony prawa do własności w ujęciu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Studia Prawnicze 2000, z. 3-4.
65. Łączkowski W., *Uwarunkowania historyczne nowej Konstytucji RP*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1995, z. 2.
66. Łętowska E., *Glosa do wyroku SN z 15.05.2000 r.*, II CKN 293/2000, OSP 2000, nr 12, poz. 188.
67. Łętowska E., *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999, nr 7.

68. Masternak-Kubiak M., *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998.
69. Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
70. Mojak J., *Glosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 32/89*, PiP 1991, nr 1.
71. Münch F., *Flucht, Vertreibung, Deportation als Rechtsbegriffe*, [w:] Blumenwitz D. (red.), *Flucht und Vertreibung*, Köln - Berlin - Bonn - München 1987.
72. *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 5, Warszawa 1998.
73. Nowicki M.A., *Reforma systemu kontroli przestrzegania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państwa*, Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, nr 3-4.
74. Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej*, Zakamycze 2000.
75. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - *The human rights dimensions of population transfer, including the implantation of settlers*, (E/CN.4/Sub.2/1993/17\*), Geneva 1993.
76. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian-Wierzyteli Skarbu Państwa, *Przesiedlenia Polaków ze Wschodnich Województw II Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1944-1946*, Warszawa 1998.
77. Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000.
78. Oniszczyk J., *Umowy międzynarodowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 1995, nr 7.
79. Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2.
80. Paust J.J., *Self-Executing Treaties*, American Journal of International Law 1988, vol. 82, nr 4.
81. Pospieszalski K.M., *Polska pod niemieckim prawem 1939-1945 (ziemie zachodnie)*, Poznań 1946.
82. Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998.
83. Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. II, Kraków 2001.
84. Pyziak-Szafnicka M., *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 10.
85. Radwański Z., *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2002.

86. *Rzecznik Praw Obywatelskich - Utracone majątki. Zwrot i odszkodowania*, Warszawa 1992.
87. Safjan M. (red.), *Standardy Prawne Rady Europy. Teksty i komentarze, T. II. Prawo cywilne*, (red. M. Safjan), Warszawa 1995.
88. Safjan M., *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji (W odpowiedzi prof. Adamowi Szpunarowi)*, PiP 1999, nr 9.
89. Safjan M., *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, nr 4.
90. Sobczak K., *Reprywatyzacja*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2000, nr 1.
91. Steiner I., *From direct effects to Francovich*, ELR 1995, vol. 18.
92. Stępień J., *Trybunał Konstytucyjny wobec samorządu terytorialnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001.
93. Szachułowicz J., *Własność publiczna*, Warszawa 2000.
94. Szachułowicz J., *Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami*, PS 1999, nr 3.
95. Szafarz R., *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998, nr 1.
96. Szpunar A., *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, Rejent 2001, nr 2.
97. Szpunar A., *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 1999, nr 6.
98. Szpunar A., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985.
99. Świdorski K., *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 6, s. 3 i n.
100. Treściński T., *Syn powstańca kontra Rubcew, Rewindykacja konfiskat popowstaniowych w II Rzeczypospolitej*, Prawo i Życie 2001, nr 9.
101. Truskiewicz Z. [w:] *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Kraków 1995.
102. Trzciński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] tenże (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
103. Tyranowski J., *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa - Poznań 1990.
104. Vazquez C.M., *The four doctrines of self-executing treaties*, American Journal of International Law 1995, vol. 89.
105. Wawak T., *Legitymacja prawna KRN*, RPEiS 1993, nr 4.

106. Wolter A., Igantowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1999.
107. Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998.
108. Wójtowicz K., *Zasady stosowania prawa Wspólnot Europejskich w prawie wewnętrznym państw członkowskich*, [w:] *Wspólnoty Europejskie (Unia). Wybrane problemy prawne*, red. J. Kolasa, część II, Wrocław 1995.
109. *Wybór tez i sentencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, nr 1/2001.
110. Wyrozumska A., *Formy zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowemu w porządku krajowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.
111. Wyrozumska A., *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998, nr 4.
112. Wyrozumska A., *Traktaty ustanawiające reżimy terytorialne*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica 31, Łódź 1987.
113. Załęska-Świątkiewicz B., *Mienie zabużańskie - rekompensaty w aktualnym stanie prawnym*, Rejent 1998, nr 6.
114. Zaradkiewicz K., *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, MoP 1999, nr 1.
115. Zoll F., *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, PS 1998, nr 5.
116. Żołyński J., *Włączenie polskich ziem wschodnich do ZSRR (1939-1940). Problemy ustrojowe i prawne*, Acta Universitatis Wratislaviensis Prawo 1994, nr CCXXXIII.
117. Żukowski L., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2000 r.*, I SA 276/99, OSP 2001, nr 5, poz. 80.