

*Małgorzata Szadkowska*  
Uniwersytet Warszawski

## **CHARAKTER PRAWNY ORAZ NATURA UPRAWNIENIA DO REKOMPENSATY ORAZ WCZEŚNIEJSZYCH FORM ROZLICZEŃ ZA MIENIE ZABUŻAŃSKIE**

Kwestia charakteru prawnego uprawnienia przysługującego zabużanom nadal budzi poważne wątpliwości, mimo że ustawa kompleksowo regulująca to zagadnienie obowiązuje już od kilku lat. Nadal brakuje jednolitego stanowiska judykatury oraz orzecznictwa, które potwierdziłoby słuszność jednego z kilku proponowanych rozwiązań.

W celu zrozumienia istoty uprawnienia do rekompensaty należy przede wszystkim wskazać podstawę rozwiązań prawnych, które prawo to statuowały. Za źródło uprawnień zabużańskich uważa się treść art. 3 ust. 6 tzw. układów republikańskich zawartych pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządami Białoruskiej, Ukraińskiej i Litewskiej Socjalistycznej Republiki Ludowej<sup>1</sup>. Przesunięcie wschodniej granicy państwa polskiego po zakończeniu II wojny światowej spowodowało masowe przesiedlenia ludności polskiej z tzw. Kresów Wschodnich. Układy republikańskie regulowały nie tylko sam proces ewakuacji obywateli polskich narodowości polskiej i żydowskiej z terenów republik socjalistycznych, ale również, co ważne, odnosiły się do kwestii majątków pozostawianych na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Repatrianci mogli zabrać ze sobą jedynie określone ilości mienia ruchomego, nieruchomości pozostawały zaś w zarządzie republik socjalistycznych. Państwo polskie zostało dodatkowo zobligowane do zwrócenia osobom ewakuowanym z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej równowartość pozostawionego mienia według oceny ubezpieczeniowej zgodnie z ustawami obowiązującymi w państwie polskim.

---

<sup>1</sup> Układ z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad i ludności białoruskiej z terytorium Polski; układ z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad i ludności ukraińskiej z terytorium Polski oraz układ z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad i ludności litewskiej z terytorium Polski.

Należy jednak zauważyć, że zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy<sup>2</sup> stoją na stanowisku, że układy republikańskie nie stanowią bezpośredniej podstawy prawnej do rozliczeń z tytułu pozostawienia przez obywateli polskich mienia na terytorium, z którego zostali ewakuowani. Stanowiły one jednak publiczne zobowiązanie państwa polskiego do podjęcia stosownych rozwiązań legislacyjnych oraz administracyjnych niezbędnych do rozwiązania kwestii udzielenia pomocy osobom, które w wyniku przesiedlenia utraciły dorobek całego życia.

W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 Trybunał Konstytucyjny dokonał szczegółowej analizy charakteru prawnego układów republikańskich. Zwrócono uwagę na poważne wątpliwości co do przeprowadzenia prawidłowej procedury ratyfikacyjnej poszczególnych umów, ze względu na to, że brakuje dowodów potwierdzających ich ratyfikację przez Krajową Radę Narodową będącą ówczesnym organem ustawodawczym. Bezsporne jest także, iż żadna z umów nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw, zatem nie mogły one stanowić części krajowego porządku prawnego i w konsekwencji nie mogą być bezpośrednio stosowane.

Warto jednak zaznaczyć, że na mocy umowy z dnia 21 lipca 1952 r. zawartej pomiędzy Rządem RP a Rządami ZSRR, Ukraińskiej SSR, Białoruskiej SSR i Litewskiej SSR o wzajemnych rozliczeniach, wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej<sup>3</sup>, uznano, że wzajemne rozliczenia wynikające z układów republikańskich zostały całkowicie rozliczone. Oznacza to ni mniej, ni więcej, że roszczenia z tytułu pozostawionego mienia nie powinny być już przedmiotem zobowiązań międzynarodowych.

Państwo polskie stanęło zatem przed problemem stworzenia odpowiednich regulacji określających tryb oraz zakres dochodzenia rekompensaty za mienie pozostawione na tzw. Kresach Wschodnich. Pierwszym takim aktem prawnym był dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>4</sup>, który w art. 16 wskazywał, że obywatele (rolnicy), którzy niezależnie od swojej woli znaleźli się poza granicami kraju, oraz żołnierze Wojska Polskiego, których rodziny pozostały poza granicami kraju, będą uwzględnieni przy rozdziale ziemi po powrocie na obecne terytorium państwa.

W sposób bardziej szczegółowy odniesiono się do pomocy osobom ewakuowanym w dekreście z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na

<sup>2</sup> Uchwała SN z 17 października 1991 r., III CZP 99/91, OSN CP 1992, nr 4, poz. 61; uchwała SN z 21 listopada 2003 r., ICK 323/02, OSN IC 2004 nr 6, poz. 90; wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A Zb.Urz. 2002, nr 7, poz. 97.

<sup>3</sup> Umowa z dnia 21 lipca 1952 r. zawarta pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządami Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej o wzajemnych rozliczeniach, wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1945 r., nr 3, poz. 13, ze zm.

obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska<sup>5</sup>. W art. 23 przyjęto, że osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w dniu 1 września 1939 r. utraciły swoje gospodarstwa rolne położone na byłych terenach Rzeczypospolitej Polskiej, przy spełnieniu kilku dodatkowych wymogów, zachowuje się wartość pozostawionego mienia na pokrycie ceny nabycia gospodarstwa lub działki na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Podobne rozwiązanie zaproponowano w art. 7 i 9 dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska<sup>6</sup> oraz art. 5 i 14 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstąpieniu przez Państwo nierolniczego mienia na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnego domów jednorodzinnych<sup>7</sup>.

Dopiero rozdział 3 dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym<sup>8</sup>, wprowadził ustawowe zwolnienie repatriantów z ceny nabycia nieruchomości od uiszczenia ceny nabycia nadanych im nieruchomości państwowych, które w sytuacji śmierci repatrianta przysługiwało kolejno pozostającemu przy życiu małżonkowi, a następnie każdemu ze zstępnych w linii prostej w części odpowiadającej jego udziałowi w spadku. Ustawodawca w sposób odmienny potraktował uprawnienie repatrianta, przyjmując, że zrekompensowanie utraty pozostawionego mienia nastąpi nie poprzez zaliczenie wartości utraconych nieruchomości na poczet ceny nabycia nowej nieruchomości, lecz poprzez całkowite zwolnienie od obowiązku uiszczenia ceny nabycia. O zwolnieniu tym orzekał starosta w drodze decyzji administracyjnej.

W ustawie z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych w art. 8 powrócono do pierwotnej koncepcji przyznawania repatriantom ekwiwalentu w formie zaliczenia wartości utraconego mienia nieruchomego na poczet ceny za nieruchomości sprzedawanych przez Państwo. Następnie konsekwentnie korzystano z konstrukcji uprawnienia do zaliczenia zarówno w art. 17 b (później 17) ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>9</sup>, jak też w art. 88 (później 81) ustawy z dnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>10</sup>.

Poważną zmianę odnośnie do powyższych regulacji wprowadziła ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>11</sup>, w której art. 212 ust. 1 pomija obowiązek nabycia konkretnie oznaczonej nieruchomości państwowej przez osobę realizującą prawo do zaliczenia.

<sup>5</sup> Dz.U. nr 49, poz. 279, ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. nr 71, poz. 389.

<sup>7</sup> Dz.U. nr 49, poz. 326.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1959 r., nr 14, poz. 78, ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1969 r., nr 22, poz. 159, ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 171, ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603.

Z analizy przywołanych powyżej aktów prawnych wynika, że w okresie po II wojnie światowej jedyną przyjętą przez polskiego ustawodawcę formą rekompensaty repatriantom za nieruchomości pozostawione na Kresach Wschodnich było tzw. prawo zaliczenia oparte na możliwości zaliczenia wartości tegoż mienia na poczet kupna nieruchomości lub na poczet opłat z tytułu dzierżawy lub użytkowania wieczystego nieruchomości państwowych.

W dniu 12 grudnia 2003 r. uchwalono ustawę o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego<sup>12</sup>. Akt ten po raz pierwszy kompleksowo regulował kwestię realizacji roszczeń zabużańskich. Przyjęta regulacja wprowadziła jednak poważne ograniczenia w zakresie realizacji uprawnienia rekompensacyjnego. Zgodnie z ustawą prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego przysługiwało właścicielom tych nieruchomości, którzy zamieszkiwali w dniu 1 września 1939 r. na tzw. Kresach Wschodnich, byli w tym dniu obywatelami polskimi i opuścili te tereny w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Uprawnienie przysługiwało wyłącznie polskim obywatelom, którzy zamieszkiwali na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy. W razie śmierci właściciela nieruchomości prawo zaliczenia przysługiwało łącznie wszystkim spadkobiercom, posiadającym polskie obywatelstwo i mającym stałe miejsce zamieszkania w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy, albo jednemu z nich, wskazanemu przez pozostałych spadkobierców. Poza tym przypadkiem ustawa stanowiła także, że prawo do zaliczenia jest niezbywalne.

Istotnym rozwiązaniem wprowadzonym przez ustawodawcę była okoliczność, że prawo do zaliczenia wartości pozostawionych nieruchomości nie przysługiwało osobie, która na podstawie wcześniejszych przepisów nabyła na własność albo w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. Powyższe ograniczenia dopełniał art. 3 ust. 2, zgodnie z którym zaliczenie wartości nieruchomości miało być dokonywane w wysokości 15% wartości tych nieruchomości, przy czym wysokość zaliczonej kwoty nie mogła przewyższać 50 tys. zł. Prawo do zaliczenia miał potwierdzać w drodze decyzji właściwy dla miejsca zamieszkania wnioskodawcy wojewoda, wniosek zaś osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa miał być złożony do dnia 31 grudnia 2005 r. Ostatecznie znaczna część ustawy została uznana za niekonstytucyjną (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04).

Ostateczną realizację roszczeń zabużańskich ma zapewnić obecnie obowiązująca ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Pol-

<sup>12</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 6, poz. 39.

skiej<sup>13</sup>. Na podstawie art. 2 ustawy zabużańskiej prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, który był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium państwa polskiego w rozumieniu ówczesnie obowiązujących przepisów prawa oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wybuchem II wojny światowej lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić, a także posiada obywatelstwo polskie. W przypadku śmierci właściciela, uprawnienie przysługuje wszystkim jego spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli posiadają oni obywatelstwo polskie. Wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej, albo w polskiej placówce konsularnej. Potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje w formie decyzji administracyjnej przez właściwego wojewodę, jest ono także niezbywalne.

Niezwykle istotną zmianą jest to, że jako alternatywę dla uprawnienia do zaliczania ustawa wprowadziła możliwość uzyskania za nieruchomości zabużańskie rekompensaty w formie pieniężnej. W rezultacie, zgodnie z art. 13 tej ustawy osoba uprawniona może otrzymać albo zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na poczet: ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, ceny sprzedaży prawa użytkowania wieczystego przysługującego Skarbowi Państwa, opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa i ceny sprzedaży położonych na nich budynków oraz innych urządzeń lub lokali, opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo świadczenie pieniężne ze środków Funduszu Rekompensacyjnego, który jest państwowym funduszem celowym zarządzanym przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

Wprawdzie ustawa jako pierwszy akt prawny dotyczący mienia zabużańskiego umożliwia osobom uprawnionym realizację rekompensaty nie tylko poprzez zaliczenie wartości mienia pozostawionego, ale również w formie świadczenia pieniężnego, jednakże, jak wskazuje art. 13 ust. 2 wysokość zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych lub świadczenia pieniężnego wynosi tylko 20% wartości pozostawionych nieruchomości. Ograniczono zatem możliwość pełnej kompensacji wartości mienia pozostawionego.

W uzasadnieniu do projektu obecnie obowiązującej ustawy ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że prawo do rekompensaty jest świadczeniem *ex gratia*, uwzględniającym możliwości płatnicze państwa polskiego oraz zasady demokratycznego państwa prawa, będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1090.

<sup>14</sup> Druk sejmowy nr 3793/IV kadencji.

Stanowisko to zostało również powtórzone w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2014, poz. 195)<sup>15</sup>, mającej na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. (sygn. akt SK 11/12), który stwierdził niezgodność art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania w dacie 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawodawca wyraźnie podkreślił, że zarówno przed wejściem w życie ustawy rekompensacyjnej, jak i na gruncie obecnych przepisów uprawnienia zabużan były poddane reżimowi publicznoprawnemu, co przejawia się przede wszystkim w tym, że uprawnienia te muszą zostać potwierdzone na drodze administracyjnej i nie mogą być przedmiotem obrotu między podmiotami prawa prywatnego. Ich natura pociąga za sobą także możliwość wprowadzania ograniczeń, m.in. ze względu na interes publiczny i barierę zdolności realizacyjnych państwa, będącego – stosownie do art. 1 Konstytucji – dobrem wspólnym. Zachodzi przy tym również potrzeba dynamicznego ujmowania powinności kompensacyjnych w miarę upływu czasu, głównie ze względu na wspomniany już, a przeważający w tym zakresie, element socjalny (pomocy dla obywateli przesiedlonych).

Orzecznictwo i doktryna nie są jednolite co do oceny natury zarówno prawa do rekompensaty, jak i jego wcześniejszej formy, czyli prawa zaliczania. Zarysowały się różne koncepcje, na co zwrócił uwagę R. Trzaskowski, wskazując, że na przestrzeni lat postulowano, iż uprawnienie to:

- nie jest prawem podmiotowym, a jedynie wyznaczoną przez ustawę możliwością (sytuacją prawną) dotyczącą reguł postępowania w przypadku zaistnienia określonych okoliczności;
- jest ekspektatywą prawa własności;
- jest szczególnym uprawnieniem o charakterze administracyjnym (publicznoprawnym) lub też
- jest to *sui generis* prawo majątkowe o charakterze cywilnoprawnym<sup>16</sup>.

Koncepcje te pozyskały swoich zwolenników nie tylko wśród przedstawicieli doktryny, ale znalazły swoje odzwierciedlenie także w orzecznictwie sądowym. W orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 1974 r.<sup>17</sup> skład orzekający przy-

<sup>15</sup> Druk sejmowy nr 1685/VII kadencji.

<sup>16</sup> K. Zaradkiewicz, *Rozwój ustawodawstwa polskiego dotyczącego ekwiwalentu za „mienie zabużańskie”*, [w:] J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, „Mienie zabużańskie” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, Warszawa 2002, s. 21.

<sup>17</sup> Orzeczenie SN z 1 lutego 1974 r., I CR 768/73, OSOPiKA 1975, nr 1, poz. 7.

jął, że prawo do zaliczenia nie ma charakteru cywilnoprawnego, ponieważ gdy organ administracyjny nie zaliczy wartości mienia pozostawionego, nie można jego oświadczenia woli zastąpić sądowym orzeczeniem. Sąd stanął również na stanowisku, że uprawnienie to nie stwarzało po stronie osoby uprawnionej roszczenia cywilnoprawnego w stosunku do Skarbu Państwa. Nie posiada też cech wierzytelności. Ponadto w kwestii dziedziczenia prawa Sąd przyjął, że wchodzi ono do spadku jako swoista sytuacja prawna, gdyż jego realizacja przez spadkobierców zależy od dalszych zdarzeń<sup>18</sup>. Należy także zwrócić uwagę, że w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów SN z dnia 22 czerwca 1989 r.<sup>19</sup> uznano, że uprawnienie to ma charakter majątkowy. Stanowisko, że uprawnienia zabużańskiego można dochodzić wyłącznie na drodze administracyjnoprawnej zostało podtrzymane również w latach późniejszych. Po raz kolejny potwierdzono, że prawa zaliczenia nie można uznać za przenoszalne cywilne prawo podmiotowe, gdyż nie występuje w ramach określonego stosunku cywilnoprawnego. Należy zatem przyjąć, że ma charakter publicznoprawny, co zostało potwierdzone też w uchwale SN z dnia 4 lutego 1993 r., II AZP 39/92 (OSNCP 1993, nr 8–9, poz. 128) oraz uchwale z dnia 7 czerwca 1994 r., III CZP 77/94 (OSNCP 1994, nr 12, poz. 239).

W zupełnie odmienny sposób wypowiedział się natomiast Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 27 maja 1998 r., sygn. akt I SA 1915–1917/97<sup>20</sup> stwierdził, że zaliczenie mienia nieruchomości pozostawionego za granicą może nastąpić w formie umowy cywilnoprawnej, a w wyroku z dnia 20 marca 2002 r., I SA 3228/01<sup>21</sup> jednoznacznie potwierdził, że uprawnienie zabużańskie ma charakter roszczenia cywilnoprawnego.

Jednakże już na gruncie obecnie obowiązującej ustawy NSA w wyroku z dnia 4 grudnia 2013 r., I OSK 1210/12<sup>22</sup>, wskazał, że w pełni podziela pogląd, że źródłem nabycia uprawnień zabużańskich przez spadkobiercę nie są przepisy Kodeksu cywilnego, regulujące kwestię uprawnień zabużańskich. W związku z tym stanowisko stwierdzające dziedziczność tych uprawnień jest nietrafne. Dodatkowo w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2907/12<sup>23</sup>, wypowiadając się o charakterze prawa do rekompensaty, stwierdził, że jest ono niewątpliwie prawem publicznym i do tego prawem ściśle związanym z osobą repatrianta. Oznacza to, że ubiegać się o nie może wyłącznie osoba, której według

<sup>18</sup> Uchwała SN z 10 października 1979 r., III CZP 63/79, OSNC 1980, nr 1, poz. 7.

<sup>19</sup> Uchwała SN z 22 czerwca 1989 r., II CZP 32/89, OSNCP 1989, nr 12, poz. 187.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 27 maja 1998 r., I SA 1915–1917/97, LEX nr 44526.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 20 marca 2002 r., I SA 3228/01, niepubl.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z 4 grudnia 2013 r., I OSK 1210/12; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/34FF646712>.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., I OSK 2907/12; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0A7115B7CD>.

prawa administracyjnego takie uprawnienie może być przyznane w drodze decyzji na podstawie obowiązującej ustawy.

W kwestii charakteru prawa zaliczenia brakuje również jednolitego stanowiska wśród przedstawicieli doktryny prawa. Jan Mojak wyraził pogląd, że brak podstaw do uznania, że uprawnienie przysługujące repatriantom jest prawem cywilnym, jest ono *sui generis* uprawnieniem majątkowym o charakterze administracyjnoprawnym, publicznoprawnym zaś przed wydaniem stosownego aktu administracyjnego ma charakter iluzoryczny, praktycznie nie istnieje. Dopiero pozytywna decyzja administracyjna przyznaje uprawnienie repatriantowi oraz określa treść tego uprawnienia. Właściwy organ, wydając decyzję o zaliczeniu repatriantowi wartości mienia pozostawionego, działa w sposób władczy, realizując tym samym publiczne funkcje państwa<sup>24</sup>. Jako roszczenie cywilnoprawne kwalifikuje prawo do zaliczenia J. Szachułowicz<sup>25</sup>. Roman Trzaskowski zauważył zaś, że prawo zaliczenia stanowi ustawowo gwarantowany środek umorzenia ściśle określonej kategorii zobowiązań pieniężnych. Środek ten stanowi zdaniem autora pewien rodzaj zapłaty, który można traktować jako swoisty pieniądz zabużański. Autor nie przesądził jednak stanowczo, że prawo zaliczenia ma charakter cywilnoprawny<sup>26</sup>.

Ważne spostrzeżenia odnośnie do charakteru uprawnienia zabużańskiego zawiera orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielkiej Izby) z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniewski przeciwko Polsce*. Trybunał w Strasburgu uznał, że doszło do naruszenia przez Polskę art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji Europejskiej Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przyjmując tym samym, że „prawo zaliczenia” stanowi „mienie” w rozumieniu Konwencji. Wobec tego państwo polskie „winno, poprzez stosowne środki prawne oraz praktyki administracyjne, zapewnić realizację wymienionego wyżej prawa majątkowego w stosunku do pozostałych osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie, albo przyznać im w zamian równorzędne zadośćuczynienie, zgodnie z zasadami ochrony praw własnościowych wynikającymi z art. 1 Protokołu nr 1”<sup>27</sup>. W orzeczeniu przyjęto również, że państwo polskie, co do zasady, miało prawo ograniczyć wysokość świadczenia w drodze ustawy i w interesie publicznym. Uznano, że gruntowne reformy i stan finansów mogły uzasadniać surowe ograniczenia rekompensat.

<sup>24</sup> J. Mojak, Głosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 32/89, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 120.

<sup>25</sup> J. Szachułowicz, *Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 3, s. 7.

<sup>26</sup> R. Trzaskowski, *Charakter prawny możliwości zaliczenia wartości pozostawionego mienia zabużańskiego*, [w:] J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, „Mienie zabużańskie” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, Warszawa 2002, s. 81–82.

<sup>27</sup> Tekst wyroku z dnia 22 czerwca 2004 r. *Broniewski v. Polska*, nr skargi 31443/96 dostępny na stronie internetowej Ośrodka Informacji Rady Europy w Warszawie: <http://www.radaeuropy.org.pl>.



Problemem tym zajął się również Trybunał Konstytucyjny. W wyrokach z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, oraz z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04, dotyczących wcześniejszych form roszczeń za mienie zabużańskie wyraźnie stanął na stanowisku, że prawo zaliczenia wartości mienia pozostawionego na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma charakter szczególny jako prawo majątkowe o charakterze publicznoprawnym. Stanowi ono, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, swoisty surogat prawa własności, nie zaś – jak podnoszą niektórzy – wyłącznie ekspektatywę prawa. Ponadto ma ono, co zostało wyraźnie podkreślone, charakter zdecydowanie pomocowy (socjalny). Publicznoprawny charakter prawa zaliczenia należy rozumieć w taki sposób, że rodzi ono roszczenia jedynie w relacjach osób uprawnionych wyłącznie z organami władzy państwowej, a nie z osobami fizycznymi bądź prawnymi.

Prawny charakter uprawnienia rekompensacyjnego przysługującego osobom objętym układami republikańskimi podsumował Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że kompensacja przez państwo polskie wartości pozostawionego mienia nie miała i nadal nie ma natury i cech odszkodowania (w znaczeniu cywilnoprawnym) za mienie wywłaszczone *de facto* (lub bez podstawy prawnej), ale *sui generis* publicznoprawnej pomocy majątkowej dla polskich obywateli, którzy zostali ewakuowani na terytorium państwa polskiego w jego powojennych granicach<sup>28</sup>.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że konsekwencją takiej oceny prawnej prawa do rekompensaty jest objęcie go ochroną praw majątkowych na podstawie art. 64 ust. 1 i Konstytucji. Jednocześnie wskazano, że majątkowy charakter prawa nie oznacza braku możliwości ingerencji państwa w jego treść, nie jest ono absolutnie nienaruszalne. Ingerencja jest dopuszczalna ze względu na publicznoprawną oraz socjalną naturę prawa zaliczenia. Nie może ona jednak przekraczać granic ustanowionych dla ochrony prawa majątkowego.

W wyroku z dnia 23 października 2012 r., SK 11/12, zapadłym na gruncie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na to, że prawo to ma również charakter odszkodowawczy. Podkreślono jednocześnie, że rekompensata nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Pozbawienie obywateli polskich prawa własności nieruchomości położonych na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie było dokonane z inicjatywy i na rzecz państwa polskiego, lecz stanowi wynik narzuconych okoliczności geopolitycznych. Samo uprawnienie jest zaś prawem pochodnym względem utraconego prawa własności nieruchomości jedynie w takim sensie, że legitymowanie się tytułem prawnym nieruchomości stanowi jeden z koniecznych warunków potwierdzenia prawa do rekompensaty.

<sup>28</sup> Wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK 2004, nr 11A, poz. 117.

W ocenie składu orzekającego uprawnienie to zawiera jednak elementy odszkodowania w sensie cywilnoprawnym, głównie jako odszkodowanie za straty materialne (art. 415–417 k.c.) oraz zadośćuczynienie za straty niematerialne, krzywdę (art. 445 k.c.). Za poglądem o mieszanym (socjalno-odszkodowawczym) charakterze uprawnienia dla zabużan ma przemawiać przede wszystkim fakt, że uprawnienie to według TK ma charakter dziedziczny, na co wskazuje art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej, zgodnie z którym po śmierci właściciela mienia prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom, albo niektórym z nich – wskazanym przez pozostałych spadkobierców spełniających przesłanki określone w art. 2 ust. 2 ustawy. Prawo o charakterze socjalnym powinno zaś co do zasady nie podlegać dziedziczeniu. Uprawnienie pozbawione jest również selektywności, podstawowej cechy świadczenia socjalnego, polegającej na przyznawaniu go w pierwszym rzędzie osobom najbardziej potrzebującym. Rekompensaty zaś były przyznawane zawsze wszystkim zabużanom na jednakowych zasadach.

Ponadto argument o wyłącznie socjalnej roli rekompensaty przeznaczonej na zagospodarowanie repatriantów w nowej dla nich rzeczywistości stracił na znaczeniu ze względu na upływ czasu. Obecnie osoby ubiegające się o potwierdzenie tego prawa widzą w nim raczej (zdaniem składu orzekającego) aspekt odszkodowawczy niż socjalny, gdyż nie nawiązuje ono zarówno do aktualnego poziomu dochodów osób uprawnionych, jak i ich sytuacji życiowej. Fakt, że przysługuje ono wszystkim spełniającym określone przesłanki w wysokości 20% wartości pozostawionego mienia, również wskazuje na to, że nie ma charakteru świadczenia socjalnego. Za funkcją odszkodowawczą ma również przemawiać możliwość realizacji prawa do rekompensaty w formie pieniężnej.

Podsumowując, można powiedzieć, że Trybunał przyjął, że „rekompensaty za mienie zabużańskie zawierają – obok elementu socjalnego – także element odszkodowania za utracone nieruchomości (choć nie w znaczeniu art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną nie tylko przez zmiany granic po II wojnie światowej, ale także przez okoliczności zawinione bezpośrednio przez państwo polskie – wieloletnią zwłokę z właściwym uregulowaniem tej kwestii przez państwo”<sup>29</sup>.

Ze stanowiskiem zawartym w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12, nie zgodził się sędzia TK – Z. Cieślak<sup>30</sup>, który w zdaniu odrębnym zgłoszonym do tego orzeczenia wskazał, że w jego ocenie prawo do rekompensaty (wcześniej prawo do zaliczenia) nie miało i nadal nie ma natury cech odszkodowania czy też zadośćuczynienia w znaczeniu cywilnoprawnym. Za administracyjnoprawnym charakterem uprawnienia przemawia to, że potwierdzenia tego prawa dokonuje się w formie decyzji administra-

<sup>29</sup> Wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12, Dz.U. z 2012 r., poz. 1195.

<sup>30</sup> Zdanie odrębne do wyroku TK z 23 października 2012 r., SK 11/12, Dz.U. z 2012 r., poz. 1195.

cyjnej przez właściwego miejscowo wojewodę (art. 5 ust. 3 ustawy zabużańskiej). Ponadto brak niezbędnego elementu odszkodowania, jakim jest związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy działaniem/zaniechaniem podmiotu a powstaniem szkody. Państwo polskie nie przejęło mienia pozostawionego przez jej obywateli na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ani też nie przyczyniło się do powstania szkody po stronie obywateli, dlatego brak podstaw do przyjęcia, że jest zobowiązane do jej naprawienia. Autor nie zgodził się również z twierdzeniem, że uprawnienie do rekompensaty ma charakter dziedziczny. W jego ocenie przepis art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej nie przesądza o dziedziczeniu w sensie cywilnoprawnym, ale o tym, że w sytuacji śmierci właściciela mienia uprawnienie to „przysługuje” jego spadkobiercom. Są to zatem dwie odrębne instytucje prawne. Ustawodawca zaś celowo określił tę sytuację jako przysługiwanie prawa, ze względu na to, że do chwili potwierdzenia uprawnienia stosowną decyzją nie występuje potencjalny przedmiot podlegający dziedziczeniu. Dodatkowo przyjęcie, że z powodu upływu lat uprawnienie to w sposób naturalny utraciło charakter socjalny, stanowi odejście od prawnomiędzynarodowych podstaw prawnych uprawnienia, a także w sposób nieuprawniony wypacza cel i funkcję przyjętych regulacji. Przyjęta regulacja stanowi formę realizacji dobra wspólnego, polegającą na udzieleniu wsparcia swoim obywatelom.

Zatem analizując dotychczasowe próby oceny charakteru prawnego uprawnienia do rekompensaty oraz wcześniejszych form rozliczeń za mienie zabużańskie, należy stwierdzić, że brakuje jednolitego i ugruntowanego stanowiska w tej kwestii. Można spotkać opinie, że świadczenie to ma charakter mieszany. Element publicznoprawny wyraża się przede wszystkim w tym, że uprawnienie zabużańskie może być dochodzone w trybie administracyjnym, natomiast uwzględnianie podczas obliczania wysokości rekompensat wartości pozostawionej nieruchomości oraz możliwość dziedziczenia roszczeń przez spadkobierców zabużan stanowią element prywatnoprawny. Za uznaniem, że rekompensata w rzeczywistości jest odszkodowaniem w sensie cywilnoprawnym, ma zaś przemawiać upływ czasu, który nie pozwala na przyjęcie, że jest „swego rodzaju pomocą na zagospodarowanie”. Warte uwagi są natomiast argumenty przemawiające za publicznoprawnym charakterem uprawnienia zabużańskiego, zgodnie z którymi wysokość rekompensaty na poziomie 20% wartości pozostawionego mienia nie spełnia warunków odszkodowania, a dodatkowo nie jest przyznawana wszystkim byłym właścicielom nieruchomości zabużańskich, lecz tylko osobom spełniającym kwestionowaną przesłankę, co uniemożliwia uznanie jej za odszkodowanie w znaczeniu prawa cywilnego. Zgodnie z tym stanowiskiem świadczenie to należałoby traktować jako pomocowe (obecnie o wymiarze w głównej mierze symbolicznym) oraz jako rodzaj pewnego „państwowego zadośćuczynienia” osobom, które na skutek wojny utraciły swoje nieruchomości położone na obszarze Kresów Wschodnich.

## THE LEGAL NATURE AND THE NATURE OF THE RIGHT TO COMPENSATION AND EARLIER FORMS OF SETTLEMENT FOR BUG RIVER PROPERTY

### Summary

This article treats about legal nature of compensation right to which people evacuated from former territory of Poland after 2nd World War are entitled. By citing regulations defining forms of fulfilling repatriates claims, author indicates multiplicity of views and discrepancies in assessments of compensation right law nature, which in effect leads to lack of unified position on this matter by both representatives of doctrine and judicature.

### BIBLIOGRAFIA

- Cieślak Z., Zdanie odrębne do wyroku TK z 23 października 2012 r., SK 11/12, Dz.U. z 2012 r., poz. 1195
- Mojak J., Glosa do uchwały SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 32/89, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1
- Szachułowicz J., *Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 3
- Trzaskowski R., *Charakter prawny możliwości zaliczenia wartości pozostawionego mienia zabużańskiego*, [w:] J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, „*Mienie zabużańskie*” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, Warszawa 2002
- Zaradkiewicz K., *Rozwój ustawodawstwa polskiego dotyczącego ekwiwalentu za „mienie zabużańskie”*, [w:] J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, „*Mienie zabużańskie*” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, Warszawa 2002

### KEYWORDS

Bug River property, repatriation, compensation

### SŁOWA KLUCZOWE

mienie zabużańskie, repatriacja, rekompensata