

**Pojęcia kluczowe:**

*mienie zabużańskie, postępowanie administracyjne, realizacja prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, wnioszek o potwierdzenie prawa do rekompensaty*

# Artykuły

Józef Forystek

## NOWE KRZYWDY ZABUŻAŃ – AKTUALNE PROBLEMY ORZECZNICTWA

W praktyce orzeczniczej nie jest realizowany nakaz takiej wykładni ustawy zabużańskiej, która zapewniałaby wszystkim uprawnionym możliwość ułatwionej, szybkiej i efektywnej realizacji prawa do rekompensaty. Mimo prokonstytucyjnych wytycznych TK zawartych w sprawie SK 11/12 oraz uchwał NSA (I OPS 11/13 i I OPS 3/17) sądy nadal zamiast chronić poszkodowanych, kreują pozaustawowe przesłanki nabycia tego prawa, jak np. konieczność określenia wszystkich pozostawionych nieruchomości najpóźniej do końca 2008 r., czy też „przesiedlenia się” w obecne granice Polski. Spora część rozstrzygnięć narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i prowadzi do nowych krzywd Zabuzan.

Realizacja roszczeń osób, które utraciły swoje nieruchomości na kresach wschodnich wskutek powojennej zmiany granic, mają już ponad 70-letnią historię. Znaczącym punktem zwrotnym w tych sprawach stał się jednogłośnie przyjęty wyrok pilotażowy Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z 22.06.2004 r. w sprawie *Broniowski v. Polska* (skarga nr 31443/96). Oprócz samego rozstrzygnięcia potwierdzającego naruszenie przez Polskę art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu 20.03.1952 r.<sup>1</sup>, uznając „prawo zaliczenia” za „mienie” w rozumieniu konwencyjnym (por. § 133 uzasadnienia wyroku), Trybunał wskazał, że ustawa z 12.12.2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa polskiego nie zapewnia w sposób

<sup>1</sup> Dz.U. z 1995 r. nr 36 poz. 175 ze zm.

wystarczający poszanowania prawa Zabuzan i konieczne jest wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych uwzględniających zasady płynące z dotychczasowego orzecznictwa trybunalskiego. Trybunał stwierdził, że państwo polskie przez odpowiednie instrumenty prawne oraz praktyki administracyjne powinno zapewnić uprawnionym możliwość efektywnej realizacji przysługującego im „prawa zaliczenia”.

Z chwilą ratyfikacji Protokołu dodatkowego nr 1 w dniu 10.10.1994 r. Polska uznała jurysdykcję ETPCz. Tym samym, zgodnie z zasadą *ratione temporis*, zdarzenia faktyczne i prawne, które nastąpiły po tej dacie, podlegają ocenie w świetle konwencyjnej ochrony prawa własności. Dlatego też skarżący Zabuzanie, a skarg takich było ok. 167, na dzień orzekania w sprawie Broniowskiego<sup>2</sup> nie zarzucali Polsce pierwotnego pozbawienia ich mienia spowodowanego zmianą granic, lecz jedynie brak realnej możliwości zaspokojenia roszczeń kompensacyjnych, które przysługiwały im na podstawie różnych regulacji prawnych obowiązujących w Polsce po 10.10.1994 r.<sup>3</sup> Co istotne, w sprawie Broniowskiego rząd polski zawarł 6.09.2005 r. ugodę, na mocy której zobowiązał się wprowadzić takie zmiany ustawowe, które zapewnią efektywność procedur zapewniających realizację prawa do rekompensaty przez wszystkich uprawnionych Zabuzan i ich spadkobierców<sup>4</sup>.

W okresie między wyrokiem pilotażowym a ugodą doszło do uchwalenia obowiązującej obecnie ustawy z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>. W ponad 15-letnim okresie jej funkcjonowania, tj. do końca grudnia 2019 r., Bank Gospodarstwa Krajowego wypłacił z Funduszu Rekompensacyjnego ogółem 76.579 rekompensat zabużańskich, a w samym 2019 r. wypłacono 2.763.183 rekompensaty<sup>6</sup>.

Zbyt wąski krąg osób uprawnionych określony w rządowym projekcie ustawy, obejmujący wyłącznie repatriantów przesiedlonych na podstawie tzw. układów republikańskich z września 1944 r.<sup>7</sup>, z czasem wskutek kształtowania się orzecznictwa i nowelizacji stopniowo poszerzał się. Niestety wskutek błędnej wykładni ustawy dochodzi do sądowego kreowania pozaustawowych przesłanek nabycia prawa do rekompensaty, często z odwołaniem się do wykładni historycznej rzekomo wynikającej z analizy uzasadnienia rządowego projektu ustawy zawartej w druku sejmowym nr 3793 Sejmu IV kadencji<sup>8</sup>. Nie dostrzeżono przy tym, że uzasadnienie to zdezaktualizowało się jesz-

<sup>2</sup> Zob. Komunikat prasowy wydany przez Kanclerza Trybunału po ogłoszeniu wyroku Wielkiej Izby w sprawie Broniowskiego, dostępny na stronie internetowej [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>3</sup> Pkt 75 wyroku ETPCz w sprawie *Broniowski vs. Polska*, skarga nr 31443/96.

<sup>4</sup> Pełny tekst ugody z 6.09.2005 r. zawartej między Jerzym Broniowskim i rządem RP przed Trybunałem w Strasburgu w języku angielskim zamieszczony został w pkt 31 uzasadnienia wyroku ETPCz z 28.09.2005 r. o skreśleniu sprawy Broniowskiego z listy spraw – skarga nr 31443/96, LEX nr 166866.

<sup>5</sup> Ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097), dalej ustawa o realizacji prawa do rekompensaty.

<sup>6</sup> Zob. Komunikat MSWiA nr 3/2020 z 17.03.2020 r. w sprawie wypłat rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>7</sup> Zob. druk sejmowy nr 3793 Sejmu IV kadencji z 3.03.2005 r.

<sup>8</sup> Zob. wyrok NSA z 9.10.2014 r. (I OSK 2763/13), LEX nr 2006622; wyrok NSA z 7.07.2017 r. (I OSK 2488/16), LEX nr 2361103; wyrok WSA z 22.12.2018 r. (I SA/Wa 2193/18), LEX nr 3018951.

cze przed samym uchwaleniem ustawy, gdyż w drugim czytaniu projektu ustawy na skutek uchwalenia poprawki poselskiej znacznie poszerzono jej zakres podmiotowy, uzupełniając rządowy projekt ustawy poprzez dodanie nowego ust. 2 do art. 1, zgodnie z którym „Przepisy ust. 1 stosuje się także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, a nadto w ust. 1 art. 1 w części wstępnej do grona uprawnionych zaliczono także „osoby wypędzone”<sup>9</sup>.

Ustawa doczekała się kilku nowelizacji. Ustawą z 8.09.2006 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw<sup>10</sup> dodany został przepis ust. 1a do art. 1, na mocy którego prawo do rekompensaty przyznano też osobom, które pozostawiły nieruchomości w związku z umową zawartą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a ZSRR w dniu 15.02.1951 r. o zamianie odcinków terytoriów państwowych. Wcześniejsze regulacje dotyczące Zabuzan nie odwoływały się do tej umowy. Z kolei w dniu 27.02.2014 r. weszła w życie największa nowelizacja z 12.12.2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej<sup>11</sup>. Ustawa ta realizowała wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.2012 r.<sup>12</sup>, w którym TK zdecydował o niekonstytucyjności przepisu art. 2 ust. 1 ustawy zabużańskiej regulującego dwie przesłanki domicylowe, tj. wymogu posiadania głównego miejsca zamieszkania na utraconych terenach II RP, i to dokładnie w ściśle określonym dniu kalendarzowym (1.09.1939 r.). Nowelizacja ta rozszerzyła krąg uprawnionych także o osoby, które na skutek okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. nie mogły powrócić na byłe terytorium RP (art. 2 pkt 1 *in fine* w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej), oraz osoby, które „główne” miejsce zamieszkania przed wybuchem wojny miały na obecnych terenach Polski, a na kresach jedynie „dodatkowe”. W świetle tej noweli uprawnionym do rekompensaty jest właściciel, który miał choćby jedno z kilku miejsc zamieszkania na utraconym terytorium byłej II RP, opuścił je z przyczyn określonych w art. 1 ustawy rekompensacyjnej lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić<sup>13</sup>.

Wydawałoby się, że ponad 15-letni okres obowiązywania ustawy jest wystarczający do ustabilizowania się orzecznictwa sądów administracyjnych, zwłaszcza że ustawa nie jest zbyt obszerna i zawiera zaledwie 29 artykułów.

Wykładnia jej przepisów nadal wywołuje istotne rozbieżności. Wciąż wyraźnie ścierają się dwa trudne do pogodzenia kierunki wykładni, pierwszy korzystny dla byłych mieszkańców wschodnich terenów II RP i ich spadkobierców, oraz drugi dla nich niekorzystny.

<sup>9</sup> Zob. druk sejmowy nr 4279-A Sejmu IV kadencji oraz stenogram ze 107. posiedzenia Sejmu z 8.07.2005 r., s. 582.

<sup>10</sup> Ustawa z 8.09.2006 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. nr 195 poz. 1437).

<sup>11</sup> Ustawa z 12.12.2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej (Dz.U. z 2014 r. poz. 195).

<sup>12</sup> Wyrok TK z 23.10.2012 r. (SK 11/12), OTK-A 2012/9, poz. 107.

<sup>13</sup> Zob. wyrok NSA z 5.07.2017 r. (I OSK 2346/15), LEX nr 2342013.

W ramach pierwszej grupy orzeczeń przesłanki warunkujące nabycie prawa do rekompensaty są wykładane ściśle, a krąg osób uprawnionych ujmowany jest stosunkowo szeroko. Jako reprezentatywne można wskazać tu dwie niezwykle ważne uchwały powiększonych składów NSA z 16.12.2013 r. i z 9.10.2017 r.<sup>14</sup> oraz wyrok TK z 23.10.2012 r.<sup>15</sup>

Z kolei ta druga linia orzecznictwa zdaje się kreować kolejne pozaustawowe wymagania wobec osób ubiegających się o rekompensaty, a przy okazji ogranicza podmiotowy krąg uprawnionych. Ci drudzy np. z kręgu osób mogących uzyskać rekompensatę wyeliminowali spadkobierców Zabuzan, tylko z tego powodu, że są osobami prawnymi (np. fundacje rodzinne, osoby prawne Kościoła katolickiego). Uznali także, że rekompensata nie należy się udziałowcom lub akcjonariuszom przedwojennych spółek prawa handlowego, i to niezależnie od tego, czy ich akcje były imienne, czy na okaziciela oraz czy udziałowcami byli tylko obywatele polscy i czy spółka miała siedzibę główną na zaanektowanych przez ZSRR Kresach Wschodnich. Przedstawiciele tego nurtu orzecznictwa uznali także, że spadkobiercy nieposiadający obywatelstwa polskiego nie mogą dokonać tzw. wskazania innego ze spadkobierców, który takie obywatelstwo posiada, jako uprawnionego<sup>16</sup>. W ostatnich latach (być może wiążąc to należy ze zmianami politycznymi w kraju) ta druga, niekorzystna dla Zabuzan tendencja zaczyna coraz bardziej dominować. Zdarzają się orzeczenia niemające żadnej podstawy ustawowej.

Te ścierające się kierunki orzecznictwa można zaobserwować na tle bardziej szczegółowych zagadnień, takich jak:

- 1) sprawa dokonanych przez władze sowieckie w trakcie wojny nacjonalizacji;
- 2) sprawa rozszerzenia skutku w postaci złożenia wniosku zabużańskiego w terminie zawitym do 31.12.2008 r. dla pozostałych współuprawnionych do rekompensaty;
- 3) sprawa możliwości powołania się na nowe dowody pozyskane przez osoby uprawnione po 31.12.2008 r. i związana z tym możliwość modyfikacji zakresu wniosku zabużańskiego o pozostałe pozostawione nieruchomości;
- 4) sprawa rzekomej przesłanki „przesiedlenia się” i praw emigrantów, w tym rodzin ofiar zbrodni katyńskiej, rzezi wołyńskiej, żołnierzy armii gen. Władysława Andersa i innych pomordowanych w okresie wojny;
- 5) sprawa możliwości wzruszania z urzędu postanowień rozstrzygających zasadę przysługiwania prawa do rekompensaty i kończących pierwszy etap postępowania zabużańskiego (wydanych w trybie art. 7 ust. 1 ustawy);
- 6) sprawa daty posiadania tytułu własności do nieruchomości w kontekście przesunięć własnościowych *inter vivos* i *mortis causa* w okresie okupacji.

Wszystkie te tematy zostaną pokrótce omówione poniżej<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Uchwała NSA z 16.12.2013 r. (I OPS 11/13), ONSAiWSA 2014/6, poz. 90; uchwała NSA z 9.10.2017 r. (I OPS 3/17), ONSAiWSA 2018/1, poz. 2, OSP 2018/4, poz. 41.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 23.10.2012 r. (SK 11/12), OTK-A 2012/9, poz. 107.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 6.11.2014 r. (I OSK 2201/14), ONSAiWSA 2015/6, poz. 119.

<sup>17</sup> Szersze omówienie tych zagadnień zob. J. Forystek, *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020.

## **NIESKUTECZNOŚĆ NACJONALIZACJI I WYWŁASZCZEŃ DOKONANYCH PRZEZ WŁADZE SOWIECKIE W OKRESIE TRWANIA DRUGIEJ WOJNY ŚWIATOWEJ (I OPS 11/13)**

W uchwale NSA z 16.12.2013 r. I OPS 11/13 sąd administracyjny przesądził, że „anektowanie w 1939 r. przez ZSRR wschodnich terenów Rzeczypospolitej Polskiej i rozciągnięcie obowiązującego prawa radzieckiego na te tereny, nie może być akceptowane przez Polskę i nie może oddziaływać na prawa polskich obywateli, którzy byli właścicielami nieruchomości na tych terenach”. Zwrócono przy tym uwagę na konieczność takiego dokonywania wykładni celowościowo-funkcjonalnej ustawy, która nie tylko będzie mieć na uwadze dosłowną treść wykładanego przepisu, lecz przede wszystkim uwzględniać będzie zasady moralne, zasady sprawiedliwości społecznej i zasady słuszności, a także konstytucyjne zasady równości wobec prawa i równości w ochronie praw majątkowych.

## **ZŁOŻENIE WNIOSKU O POTWIERDZENIE PRAWA DO REKOMPENSATY PRZEZ OSOBĘ UPRAWNIONĄ W TERMINIE OKREŚLONYM W ART. 5 UST. 1 USTAWY O REALIZACJI PRAWA DO REKOMPENSATY JAKO SKUTKUJĄCE WSZCZĘCIEM POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO RÓWNIEŻ W STOSUNKU DO WSZYSTKICH POZOSTAŁYCH UPRAWNIONYCH (UCHWAŁA I OPS 3/17)**

W drugiej z uchwał, podjętej przez NSA 9.10.2017 r. w sprawie I OPS 3/17, sąd uznał, że złożenie wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty przez osobę uprawnioną w terminie określonym art. 5 ust. 1 ustawy z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego również w stosunku do wszystkich pozostałych uprawnionych w rozumieniu art. 3 tej ustawy, nawet jeśli ci pozostali dotychczas takiego wniosku nie złożyli. Wystarczy zatem, że jeden ze spadkobierców złożył wniosek zabużański przed 31.12.2008 r., aby pozostali uprawnieni spadkobiercy, którzy takich wniosków nie złożyli, zachowali swoje roszczenia, stosownie do posiadanych udziałów w spadku<sup>18</sup>.

Powiększony skład NSA wywiódł swój wniosek z koncepcji jedności stosunku materialnoprawnego prawa do rekompensaty jako jednego uprawnienia przysługującego współuprawnionym w części ułamkowej. Z punktu widzenia przedmiotowego jest to bowiem jedno uprawnienie z jednego tytułu faktyczno-prawnego (pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach wyżej określonych). Jak się podkreśla w orzecznictwie, „jedność stosunku materialnoprawnego jest ewidentna”<sup>19</sup>. Współwłaściciele albo spadkobiercy właściciela pozostawionej poza

<sup>18</sup> Obecnie stanowisko zawarte w uchwale NSA 9.10.2017 r. (I OPS 3/17) jest już powszechnie akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych – zob. wyrok NSA z 21.02.2018 r. (I OSK 902/17), LEX nr 2491543; wyrok NSA z 8.03.2018 r. (I OSK 1199/15), LEX nr 2474890; wyrok NSA z 7.03.2018 r. (I OSK 1026/15), LEX nr 2495728; wyrok NSA z 12.01.2017 r. (I OSK 1791/16), LEX nr 2202355; wyrok NSA z 10.11.2016 r. (I OSK 39/16), LEX nr 2177224; wyrok WSA z 23.11.2017 r. (I SA/Wa 1634/17).

<sup>19</sup> Zob. wyrok NSA z 26.04.2012 r. (I OSK 642/11), LEX nr 1264887; wyrok NSA z 23.08.2013 r. (I OSK

obecnymi granicami RP nieruchomości w toku postępowania zabużańskiego występują wobec siebie w relacji współuczestnictwa materialnego (art. 62 k.p.a.), a taki rodzaj współuczestnictwa charakteryzuje się przede wszystkim tym, że uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania zależą wzajemnie od siebie. Zależność taka zachodzi m.in. w sytuacji, gdy uprawnienia lub obowiązki stron są wspólne<sup>20</sup>. W przypadku współuczestnictwa materialnego organ powinien, nie tylko z uwagi na ochronę interesu jednostki, ale także dla zabezpieczenia interesu publicznego i porządku prawnego, z urzędu ustalić, którym osobom przysługuje przymiot strony i umożliwić tym osobom aktywny udział w każdym stadium postępowania<sup>21</sup>.

Dodatkowo w uchwale tej przesądzono, że oświadczenie o przeniesieniu swoich praw na pozostałych spadkobierców („wskazanie” określone w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy zabużańskiej) może być złożone organowi administracji również po 31.12.2008 r. Nie poruszono jednak kwestii skuteczności tzw. wskazania pionowego (na dzieci lub wnuki) dokonanego uprzednio na gruncie art. 81 (88) ust. 3 ustawy z 29.04.1985 r., w sytuacji gdy osoba wskazująca zmarła, dokonując rozporządzenia testamentowego na rzecz innych osób. Jako prawa słusznie nabyte przez „wskazanych”, powinny być w pełni respektowane w toczących się obecnie postępowaniach (art. 27 ustawy).

Obie uchwały stanowią przejaw pojmowania praw Zabużan w sposób korzystny dla pokrzywdzonych i zgodny z powszechnym odczuciem sprawiedliwości. Pamiętać należy, że wypłata odpowiedniego odszkodowania (czy też zadośćuczynienia) za utracone prawo własności jest, jak pisał Istvan Pogany, środkiem naprawienia jednej z „najgorszych i najbardziej obrzydliwych niesprawiedliwości popełnionych w przeszłości”<sup>22</sup>.

## KREOWANIE POZAUSTAWOWYCH PRZESŁANEK NABYCIA PRAW DO REKOMPENSATY

Z dnia na dzień rośnie grupa osób skrzywdzonych wadliwą wykładnią ustawy zabużańskiej, co do których zapadają wyroki naruszające podstawowe zasady sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa.

Ten kierunek orzecznictwa, który stara się wykreować nieistniejące w ustawie dodatkowe przesłanki uzyskania prawa do rekompensaty, zdaje się abstrahować od treści wyroku TK z 23.10.2012 r. (SK 11/12)<sup>23</sup>, jedynego wydanego na gruncie obowiązującej obecnie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty, podczas gdy Trybunał zwrócił w nim uwagę na kilka niezwykle istotnych nowości, których nie było we wcześniejszych

---

593/12), LEX nr 1791118; wyrok NSA z 29.10.2013 r. (I OSK 977/12), LEX nr 1612178; wyrok NSA z 16.07.2014 r. (I OSK 2993/12), LEX nr 1518062; wyrok NSA z 10.11.2016 r. (I OSK 39/16), LEX nr 2177224; szerzej zob. J. Forystek, *Skutki jedności stosunku materialno-prawnego na przykładzie prawa do rekompensaty zabużańskiej*, „Państwo i Prawo” 2020/9.

<sup>20</sup> Por. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 161–162.

<sup>21</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 256–257.

<sup>22</sup> I. Pogany, *Righting Wrongs in Eastern Europe*, Manchester 1997, s. 7, cyt. za A. Czarnota, M. Krygier, *Po postkomunizmie – następny etap? Rozważania nad rolą i miejscem prawa*, „Studia Socjologiczne” 2007/2, s. 186.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 23.10.2012 r. (SK 11/12), OTK-A 2012/9, poz. 107.

regulacjach. Przede wszystkim zauważył, że w przypadku ustawy z 2005 r. „prawo do rekompensaty mają nie tylko osoby repatriowane (...), ale także osoby «wypędzone» z tych obszarów (art. 1 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej) oraz osoby, które na skutek «innych okoliczności» niż umowy repatriacyjne lub wypędzenie, «były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej» (art. 1 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej). Cechą wspólną wszystkich tych kategorii osób jest to, że zostały one zmuszone okolicznościami faktycznymi i prawnymi do pozostawienia swojej nieruchomości” (zob. pkt III. 4.3.3.1 uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 11/12). Przy okazji TK podkreślił, że pogląd o rzekomym istnieniu wymogu „przesiedlenia się” na gruncie obowiązującej ustawy jest nieaktualny, a to z przyczyn wskazanych poniżej.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że rekompensaty, zwłaszcza w postaci świadczenia pieniężnego, mają w znacznym stopniu charakter odszkodowawczy, niezależnie od ich „socjalno-pomocowego” rodowodu. Ustawa z 2005 r. „nie przyznaje żadnej «pomocy na zagospodarowanie» repatriowanym, którzy nie posiadali nieruchomości na kresach wschodnich, a mieszkali tam całe życie w wynajmowanych lub użyczanych mieszkaniach i prawdopodobnie byli zawsze w gorszej sytuacji materialnej niż osoby uprawnione do rekompensat (można bowiem zakładać, że jeżeli ktoś był właścicielem nieruchomości, dysponował także stosunkowo większym majątkiem ruchomym). Rekompensaty (a wcześniej prawo zaliczenia) zawsze były przyznawane wszystkim zabuzanom na jednakowych zasadach, niezależnie od tego, jaką część ich ogólnego majątku stanowiło mienie zabuzańskie. (...) Istotnym argumentem na rzecz odszkodowawczego charakteru rekompensat zabuzańskich jest nieprzypadkowe obliczanie ich wysokości w nawiązaniu do wartości utraconego mienia. Typowe socjalne «świadczenia na zagospodarowanie» (przyznawane np. wychowankom domów dziecka) są natomiast oparte na założeniu o przybliżonej równości potrzeb wszystkich uprawnionych, a w rezultacie mają najczęściej charakter ryczałtu (...). Również dopuszczenie przez zaskarżoną ustawę możliwości otrzymania rekompensaty w gotówce należy ocenić raczej jako wyraz wzmocnienia roli odszkodowawczej tych świadczeń, a nie ich roli socjalnej. Umożliwia to bowiem swobodniejsze dysponowanie otrzymanymi kwotami przez osoby uprawnione i wydatkowanie ich także na cele inne niż «zagospodarowanie». Skorzystanie z prawa zaliczenia «wymuszało» natomiast przeznaczenie rekompensat – przynajmniej tymczasowe – na dobra pierwszej potrzeby, a mianowicie na uzyskanie prawa do nieruchomości (własności lub użytkowania wieczystego). Zdecydowanie za odszkodowawczym charakterem analizowanych świadczeń przemawia także to, że roszczenie o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabuzańskie jest wprawdzie niezbywalne (tzn. nie można go przenieść na osoby trzecie na mocy umów cywilnoprawnych – por. art. 4 ustawy rekompensacyjnej oraz wyroki WSA w Warszawie z 6.03.2012 r., I SA/Wa 1683/11 i 30.04.2009 r., SA/Wa 68/09 oraz NSA z 26.04.2012 r., OSK 606/11), lecz podlega dziedziczeniu. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej, w przypadku śmierci właściciela nieruchomości zabużańskiej, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom albo niektórym z nich, wskazanym przez pozostałych spadkobierców, jeżeli spełniają wymóg określony w art. 2 pkt 2 tej ustawy (tj. posiadają obywatelstwo polskie), przy czym wskazanie osoby uprawnionej do rekompensaty powinno nastąpić w szczególnej formie

(przez złożenie oświadczenia z podpisem poświadczonym notarialnie lub przed organem administracji publicznej albo w polskiej placówce konsularnej). Tymczasem prawo do typowych świadczeń socjalnych (z pomocy społecznej) jest prawem niezbywalnym i niepodlegającym dziedziczeniu” (zob. pkt III.4.3.1 uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 11/12).

Podsumowując rozważania na ten temat, sąd konstytucyjny stwierdził, że „argument o wyłącznie socjalnej roli rekompensat jako «pomocy na zagospodarowanie» w sposób naturalny stracił na znaczeniu z powodu czasu, który upłynął odkąd osoby uprawnione utraciły miejsca swego zamieszkania. Z punktu widzenia osób, które obecnie ubiegają się o ich przyznanie, są one raczej odszkodowaniem za trudne warunki finansowe ich rodzin w przeszłości – nie nawiązują bowiem w żaden sposób do aktualnego poziomu dochodów czy sytuacji życiowej osób uprawnionych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z powyższych powodów należy przyjąć, że rekompensaty za mienie zabużańskie zawierają – obok elementu socjalnego – także elementy 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” (zob. pkt III.4.3.1 uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 11/12), co zostało szczególnie podkreślone w powołanym wyroku Trybunału w Strasburgu w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*.

### SPRAWA NOWYCH DOWODÓW POZYSKANYCH PRZEZ OSOBY UPRAWNIONE PO 31.12.2008 R. I EWENTUALNEGO WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ZABUŻAŃSKIEGO – ZAKAZ MODYFIKACJI WNIOSKU ZABUŻAŃSKIEGO

Jak trudne jest zdobycie dowodów dotyczących pozostawionych nieruchomości, wiedzą nie tylko sami Zabużanie. Wiedział o tym także ustawodawca. Owe trudności dowodowe doprowadziły swego czasu do podjęcia uchwały składu siedmiu sędziów SN z 17.12.1987 r.<sup>24</sup>, której nadano moc zasady prawnej. W uchwale tej przyjęto, że osoba zainteresowana może w drodze powództwa przeciwko Skarbowi Państwa, na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>25</sup>, żądać ustalenia, że pozostawiła konkretny majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa. Uchwała dotyczyła uprawnienia zabużańskiego przewidzianego w art. 88 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 29.04.1985 r.<sup>26</sup>

Nawet Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.12.2004 r. (K 2/04)<sup>27</sup> podkreślił, że ma „świadomość występowania realnych trudności w poświadczeniu stanu praw majątkowych tzw. zabużan. Trudności te są następstwem upływu 60 lat od czasu ich przesiedle-

<sup>24</sup> Uchwała składu 7 sędziów SN z 17.12.1987 r. (III CZP 68/87), OSNCP 1988/6, poz. 74.

<sup>25</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1086 ze zm.), dalej k.p.c.

<sup>26</sup> Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30 poz. 127).

<sup>27</sup> Wyrok TK z 15.12.2004 r. (K 2/04), OTK-A 2004/11, poz.117.



nia z terytoriów objętych w 1944 r. granicami byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR, zniszczeń dokumentacji w okresie działań wojennych oraz niskiej dostępności dokumentacji (prawnej i geodezyjnej) w miejscach pozostawienia nieruchomości stanowiących tzw. mienie zabużańskie. Dodatkowo utrudnienia wynikają z niedokonania wiarygodnych szacunków wartości ubezpieczeniowej pozostawionego mienia zabużańskiego oraz z niedostatecznej troski o dokumentowanie praw majątkowych przesiedlanych obywateli polskich po stronie odpowiednich instytucji publicznych byłych Białoruskiej SRR, Litewskiej SRR i Ukraińskiej SRR (w realiach ustrojowych niekorzystnych dla własności prywatnej). W tym stanie rzeczy konieczne staje się sięganie po inne – niż nader fragmentaryczna i niekompletna dokumentacja – środki dowodowe, w tym – w szerszym niż typowy zakresie – po zeznania świadków” (zob. pkt III. 14 uzasadnienia tego wyroku w sprawie K 2/04).

Niezwykle krzywdzące dla wielu Zabuzan są więc orzeczenia, które uniemożliwiają im modyfikowanie złożonych w terminie wniosków zabużańskich na skutek odnalezienia nowych dowodów po 31.12.2008 r. Dotyczy to zarówno toczących się nadal postępowań, jak i dowodów składanych w trybie wznowieniowym<sup>28</sup>. W jednym z tych ograniczających prawa Zabuzan wyroków stwierdzono, że rzekomo „żaden z przepisów ustawy nie pozwala przyjąć sugerowanej w skardze kasacyjnej dopuszczalności skutecznego rozszerzenia wniosku o kolejne nieruchomości po określonym w art. 5 ust. 1 terminie. Rekompensata przysługuje tylko za te konkretne nieruchomości, co do których wnioski zostały zgłoszone do dnia 31.12.2008 r.”<sup>29</sup>. Co warto podkreślić, w wielu urzędach wojewódzkich na ich stronach internetowych były dostępne wzory wniosków i w żadnym z nich nie było informacji, że zachodzi konieczność dokładnego określenia pozostawionych nieruchomości, albowiem w późniejszym terminie nie będzie już możliwe modyfikowanie złożonego w terminie zawitym wniosku.

Analiza wskazanych powyżej zagadnień prawnych będzie nieco łatwiejsza, gdy przedstawi się przynajmniej kilka uproszczonych, ale wynikających z cytowanych orzeczeń stanów faktycznych. Oto kilka przykładów spraw zakończonych odmową przyznania rekompensaty tylko z tego powodu, że nowe dowody z archiwów zagranicznych uzyskane zostały po 31.12.2008 r.:

#### PRZYKŁAD 1

Syn gen. Tadeusza Bora-Komorowskiego wniosek złożył w dniu 10.10.2006 r. Występował do wielu ukraińskich archiwów państwowych oraz polskich placówek dyplomatycznych z prośbą o odszukanie dokumentów dotyczących wszystkich nieruchomości pozostawionych przez jego matkę. Dopiero po zakończeniu sprawy Archiwum Państwowe Obwodu Tarnopolskiego w 2016 r. poinformowało go, że odnalazło „nowe” dokumenty, z których wynika że jego matka pozostawiła nieznaną wnioskodawcy majątek

<sup>28</sup> Zob. zwłaszcza wyrok NSA z 24.05.2013 r. (I OSK 594/12), LEX nr 1557377; wyrok NSA z 7.02.2014 r. (I OSK 2216/12), LEX nr 1449882; wyrok NSA z 20.05.2014 r. (I OSK 2600/12), LEX nr 1766201; wyrok NSA z 1.12.2015 (I OSK 594/14), z 27.09.2016 r. (I OSK 2877/14), LEX nr 2167311; wyrok NSA z 17.02.2017 r. (I OSK 959/15), LEX nr 2258480.

<sup>29</sup> Zob. cytowany już wyrok NSA z 20.05.2014 r. (I OSK 2600/12), LEX nr 1766201.

Uwsie. Zarówno organy obu instancji, jak i WSA i NSA co prawda uznały, że wznowienie było uzasadnione, gdyż uzyskane z archiwum dokumenty przekazane zostały organowi w terminie miesiąca od ich uzyskania, są wiarygodne, a nadto wszystkie przesłanki nabycia rekompensaty zostały spełnione, ale odmówiły przyznania rekompensaty tylko z tego powodu, że nieruchomości tej wnioskodawca nie wskazał organowi w terminie do 31.12.2008 r. Oczywiście jest, że nie mógł tego uczynić, gdyż w owym czasie taką wiedzę nie dysponował, mimo dołożenia maksimum staranności w celu ustalenia wszystkich pozostawionych nieruchomości<sup>30</sup>.

### PRZYKŁAD 2

Wnioskodawczyni pierwotny wniosek zabużański złożyła 17.12.2008 r. Wskazała w nim, że na terenie Lwowa pozostawiła dwie konkretnie oznaczone nieruchomości. W trakcie poszukiwań dokumentów dotyczących tych nieruchomości uzyskała informację o pozostawieniu również we Lwowie jeszcze jednej zabudowanej domem działki. W związku z tym już w dniu 8.08.2009 r. złożyła „pismo uzupełniające”, w którym poinformowała urząd, że domaga się rekompensaty również za tę trzecią nieruchomość. Ponieważ pismo z 8.08.2009 r., wbrew intencji wnioskodawczyni, potraktowano jako nowy wniosek złożony po terminie, toteż odmówiono jej przyznania rekompensaty z powodu spóźnionej modyfikacji wniosku<sup>31</sup>.

### PRZYKŁAD 3

Wnioskodawcy, dochowując staranności, złożyli dwa wnioski przed upływem terminu z art. 5 ust. 1 ustawy, tj. pierwszy w dniu 17.11.2008 r., wskazując w nim utratę nieruchomości w miejscowości O., a drugi 18.12.2008 r. dotyczący gruntów w miejscowościach O. i B. Dopiero w toku postępowania uzyskali w dniu 10.01.2011 r. zaświadczenie z Archiwum Państwowego Obwodu Tarnopolskiego potwierdzające pozostawienie dodatkowych 240 ha, o czym wnioskodawczyni powiadomiła urząd już 21.02.2011 r. Organy administracji obu instancji oraz sądy administracyjne doprecyzowanie pierwotnego wniosku w oparciu o nowe dowody potraktowały jako nowy wniosek złożony po upływie terminu<sup>32</sup>.

Są to przypadki osób, które spełniły wszystkie ustawowe przesłanki nabycia rekompensaty: zamieszkiwanie na kresach, utratę własności nieruchomości kresowych, posiadanie obywatelstwa polskiego w dniu 1.09.1939 r. przez właściciela i obecnie przez jego spadkobierców, a także złożyły dowody potwierdzające rodzaj i powierzchnię pozostawionych majątków, a zatem przy uwzględnieniu zasady sprawiedliwości społecznej powinny otrzymać należną im rekompensatę.

Trybunał strasburski w 2004 r. nakazał Polsce takie uregulowanie procedury, która zapewni wszystkim uprawnionym Zabużanom efektywne i skuteczne środki prawne realizacji tego prawa. Nie można wymagać, by strony już na etapie samego składania wniosku wiedziały o całym majątku pozostawionym ponad 70 lat wcześniej przez ich przodków.

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA z 11.09.2018 r. (I OSK 1260/17), LEX nr 2604314 oraz podobny stan faktyczny w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 27.09.2016 r. (I OSK 2877/14), LEX nr 2167311.

<sup>31</sup> Zob. wyrok NSA z 7.02.2014 r. (I OSK 2216/12), LEX nr 1449882.

<sup>32</sup> Zob. wyrok NSA z 20.05.2014 r. (I OSK 2600/12), LEX nr 1766201.

Zresztą sam ustawodawca nie zawarł ani wprost, ani pośrednio w art. 5 ustawy wymogu wskazania we wniosku wszystkich konkretnych i utraconych na Wschodzie nieruchomości, z zagrożeniem utraty prawa do późniejszej modyfikacji wniosku. Ze względu na kompensacyjny cel ustawy wszelkie wątpliwości i niejasności ustawowe winny być wykładane na korzyść osób ubiegających się o rekompensatę (art. 7a k.p.a.). Uzależnienie przyznania prawa do rekompensaty od okoliczności arbitralnie określonej i przypadkowej, jaką jest udostępnienie materiałów archiwalnych przez zagraniczne archiwa państwowe Ukrainy (a także Białorusi i Litwy), pozostaje warunkiem wprowadzonym dowolnie i bez jakiegokolwiek podstawy ustawowej oraz dostatecznego uzasadnienia merytorycznego, zwłaszcza przy uwzględnieniu powszechnie znanych trudności w uzyskaniu stosownej dokumentacji z archiwów zagranicznych, w tym ukraińskich i białoruskich.

Na szczęście są wyroki korzystnie rozstrzygające podobne przypadki. Przykładowo w wyroku NSA z 19.04.2012 r. (I OSK 604/11)<sup>33</sup>, przyjęto że istotą realizacji „uprawnień zabużańskich” jest rekompensata za „nieruchomości pozostawione poza granicami kraju” i należy to rozumieć jako prawo do kompensacji za wszystkie nieruchomości pozostawione poza granicami państwa polskiego. Osoba, która uzyskała już potwierdzenie „prawa do zaliczenia lub rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami państwa polskiego” w formie zaświadczenia lub decyzji i następnie wskazała inną nieruchomość po 31.12.2008 r., ma prawo do wznowienia zakończonych wydaniem zaświadczenia lub decyzji postępowania, jeżeli spełnia warunki określone w art. 145 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>34</sup>. Dalej w przytoczonym judykacie wyjaśniono, że sprawa zabużańska „jest jedną sprawą niezależnie od liczby nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa”. Orzeczenie to wydaje się w pełni odpowiadać rzeczywistej intencji ustawodawcy oraz wytycznym co do efektywności prawa Zabużan zawartym w wyroku Wielkiej Izby ETPCz z 22.06.2004 r.

### **UPRAWNIENIA ZABUŻAŃSKIE EMIGRANTÓW (W TYM RODZIN OFIAR ZBRODNI KATYŃSKIEJ, OFIAR RZEZI WOŁYŃSKIEJ, ŻOŁNIERZY ARMII GEN. WŁADYSŁAWA ANDERSA I INNYCH POMORDOWANYCH W OKRESIE WOJNY) A BRAK PODSTAWY PRAWNEJ DO ŻĄDANIA OD NICH „PRZESIEDLENIA SIĘ” NA OBECNE TERENY POLSKI**

Wydawało się, że orzecznictwo przełomu dekad ostatecznie uporało się z kwestią uprawnień zabużańskich emigrantów, mimo początkowych prób kreowania przez organy administracji niemającej podstawy ustawowej przesłanki „przesiedlenia się”. Zapadły bowiem wyroki NSA, które jednoznacznie rozstrzygnęły, że ustawodawca takiego wymogu nie ustanowił w stosunku do osób, które „z innych przyczyn związanych z wojną” zmuszone były opuścić kresy lub też zostały z nich „wypędzone”, albo „nie mogły na nie powrócić”<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 19.04.2012 r. (I OSK 604/11), LEX nr 1218887.

<sup>34</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1298 ze zm.), dalej k.p.a.

<sup>35</sup> Zob. wyrok WSA z 7.11.2008 r. (I SA/Wa 1136/08), LEX nr 466374; wyrok NSA z 1.10.2009 r. (I OSK

Znaczna część mieszkańców Kresów Wschodnich II RP nigdy nie powróciła do kraju, najczęściej z przyczyn obiektywnych (śmierć) i politycznych od nich niezależnych (wygnania, przymusowa emigracja itp.). Jak trudne i skomplikowane, a zatem niedające się opisać w regulacjach ustawowych były losy Polaków na kresach, wiadomo z podręczników historii, filmów (*Katyń* Andrzeja Wajda, *Wołyń* Wojciecha Smarzowskiego) czy też literatury pięknej (*Na nieludzkiej ziemi* Józefa Czapkiego). Dzisiaj potomkom tych, którzy jako pierwsi ponieśli najwyższą ofiarę w obronie Ojczyzny i oddali swe życie w lochach NKWD, odmawia się potwierdzenia prawa do rekompensaty z tego powodu, że nie „przesiedlili się” na obecne tereny Polski. Nie trzeba zbytnio opisywać krzywd, jakich doznali członkowie rodzin osób zamordowanych na Wschodzie, gdy w latach powojennych za samo mówienie o zbrodni katyńskiej groziło więzienie. Dotyczy to zwłaszcza potomków ofiar rzezi wołyńskiej, zesłańców na Sybir, żołnierzy armii gen. Władysława Andersa czy też wielu innych zamordowanych w czasie wojny lub zmuszonych do emigracji przez rządzące prawie pół wieku narzucone Polsce władze komunistyczne. Zresztą wyjaśnił to Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 12.04.2018 r. I OSK 2310/17, stwierdzając, że „łącznie z mniejszymi falami wywózek deportowano nie mniej niż 400 tys. osób, w tym Polacy stanowili ok. 2/3, a Żydzi ok. 20%. W łagrach i więzieniach przetrzymywano – nie licząc jeńców – co najmniej kilkadziesiąt tysięcy osób, a rzeszę («byłych») obywateli polskich, którzy znaleźli się wbrew własnej woli w głębi ZSRR, powiększyła młodzież podlegająca służbie wojskowej, którą odbywała z reguły w «strojbatalionach» lub była «zmobilizowana» do pracy (wedle różnych szacunków nawet do 200 tys. osób). W ciągu niespełna 2 lat różne formy pozbawienia wolności objęły zapewne do 1 mln osób, z których znaczna część (szacuje się, że nawet 20–25%) została zamordowana lub zmarła wskutek skrajnie trudnych warunków bytowych. Gdy wybuchła wojna niemiecko-radziecka – na początku której wycofujące się wojska NKWD wymordowały co najmniej kilka tysięcy więźniów – ziemie wschodnie Rzeczypospolitej były już wykrwawione i dosłownie zdziesiątkowane”<sup>36</sup>.

W uzasadnieniu wyroku z 15.12.2004 r. (K 2/04), na gruncie wcześniejszej ustawy za- bużańskiej z 2003 r., TK przyznał, że może „zaistnieć sytuacja, gdy z ważnych względów życiowych osoby uprawnione (...) nie zamieszkują obecnie na stałe w Polsce. Osoby te są nadal obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej i spełniają wszystkie pozostałe warunki wymagane przy potwierdzeniu i korzystaniu z prawa zaliczenia. W analogicznej sytuacji mogą znaleźć się spadkobiercy zabużan uprawnieni z tytułu prawa zaliczenia”. Nie ma przy tym żadnej różnicy pomiędzy osobą, która „z ważnych względów życiowych” wyemigrowała z Polski np. po marcu 1968 r. lub w stanie wojennym, a osobą, która z tych samych „ważnych względów” nie przybyła do Polski (w jej obecnych granicach) po zakończeniu wojny. Często było to zresztą wręcz niemożliwe, a to z uwagi na niebezpieczeń-

182/09), ONSAiWSA 2011/1, poz. 16; wyrok NSA z 11.03.2015 r. (I OSK 1528/13), LEX nr 2087186; wyrok NSA z 12.04.2018 r. (I OSK 2310/17), LEX nr 2522295.

<sup>36</sup> A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa 1996, s. 24–27; *Zachodnia Białoruś 17 września 1939 r.–22.06.1941 – Deportacje Polaków z północno-wschodnich ziem II Rzeczypospolitej 1940–1941*, red. W. Adamusko, Z. Gajowniczek i in., Warszawa 2001, s. 5–11, 21–70, 106–139, 144–154, 160–177, 179–191, 200–202, 205–224, 227–237.

stwo utraty wolności (np. przez emigracyjnych działaczy Polonii nastawionych wrogo do PRL-u), czy w skrajnych przypadkach – życia (np. kurierzy II Korpusu lub Zrzeszenia WiN), zwłaszcza w pierwszych burzliwych latach powojnia. Znane i opisane zostały liczne przykłady skazanych na śmierć żołnierzy Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie, którzy wrócili do kraju. Z kolei po 1989 roku, kiedy nie było już ku temu przeszkód politycznych, powrót do Polski mógł okazać się z oczywistych względów niemożliwy (wcześniejsza śmierć uprawnionego) lub celowy, albowiem osoby te (najczęściej już w podeszłym wieku) mieszkaly i pracowały na terenie zaprzyjaźnionych państw Zachodu (Unii Europejskiej, USA, Kanady, Australii itp.), gdzie znaleźli pracę, zdobyli wykształcenie i założyli rodziny, podobnie jak czynią to obecnie miliony Polaków na terenie Unii Europejskiej.

Rzucając się w oczy niesprawiedliwość niech zobrazują kolejne przykłady stanów faktycznych będących podstawą orzeczeń sądów administracyjnych:

#### PRZYKŁAD 1

Przedwojenny kapitan wojska polskiego został już w dniu 27.09.1939 r. aresztowany w swoim majątku położonym koło Kobrynia przez NKWD. Odbyło się to na oczach żony i trójki małoletnich dzieci zaraz po zajęciu tych terenów przez Armię Czerwoną. Na początku 1940 r. przewieziony został poza tereny II RP do więzienia w Mińsku (na teren Białoruskiej SSR) i tam na początku kwietnia 1940 r. zamordowany w Kuropatach pod Mińskiem (jako ofiara zbrodni katyńskiej z tzw. listy białoruskiej). Już 10.10.1939 r. z domu rodzinnego wyrzucono jego żonę z dziećmi, a w nocy z 12 na 13.04.1940 r. NKWD aresztowało ich i załadowało do bydłęcych wagonów wiozących dziesiątki tysięcy Polaków na zesłanie w głąb Kazachstanu. Dopiero wybuch wojny niemiecko-sowieckiej i podpisanie układu Sikorski-Majski o przywróceniu stosunków dyplomatycznych z ZSRR (30.07.1941 r.) umożliwił im ucieczkę z „niehumanitarnej ziemi”. Matka i córki wstąpiły do Polskich Sił Zbrojnych (PSZ) na Zachodzie i z armią gen. Andersa poprzez Iran, Palestynę, Afrykę dotarły do Anglii. Tam, nie mając szans na powrót do Ojczyzny, zamieszkali i z czasem po kolei zmarli, najpierw żona kapitana, potem syn i wreszcie córka. Nigdy nie pozbyli się obywatelstwa polskiego. Żyjący nadal córka (ma już 95 lat) i wnuk, którzy złożyli wniosek zabużański w 2005 r., mówią po polsku, posiadają obywatelstwo polskie i stale odwiedzają Polskę. W 2017 r. zakończył się pierwszy etap postępowania, w wyniku którego doręczono im w trybie art. 7 ust. 1 ustawy postanowienie stanowiące przyrzeczenie wypłaty rekompensaty (o czym szerzej poniżej). Ku ich zaskoczeniu (bez jakiegokolwiek zmiany okoliczności sprawy) urząd uznał, że skoro kapitan został zamordowany przez NKWD w Kuropatach w 1940 r., to przecież nie „przesiedlił się” (*sic!*) na obecne terytorium RP, a więc jego spadkobiercy nie powinni uzyskać prawa do rekompensaty zabużańskiej<sup>37</sup>.

#### PRZYKŁAD 2

Po wkroczeniu Armii Czerwonej na kresy obywatel polski został aresztowany przez NKWD i zesłany na Sybir, po czym opuścił ZSRR w składzie armii gen. Andersa i okrężną drogą dotarł do Anglii, gdzie mieszkał aż do śmierci we wrześniu 1981 r.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Wyrok WSA z 22.03.2019 r. (I SA/Wa 2193/18), LEX nr 3018951.

<sup>38</sup> Wyrok WSA z 30.04.2009 r. (I SA/Wa 1512/08), LEX nr 555881.

Sąd Konstytucyjny w cytowanym wyroku w sprawie SK 11/12 przeanalizował wszystkie regulacje zabużańskie i uznał, że ustawa z 2005 r. nie zawiera wymogu „przesiedlenia się”. Co więcej, stwierdził, że wymóg przesiedlenia był formułowany na gruncie poprzednich regulacji jedynie w sposób dorozumiany (albowiem ówczesne przepisy dotyczyły wyłącznie „repatriantów”, którzy ewakuowali się z ZSRR na podstawie tzw. układów republikańskich z 1944 r.), z wyjątkiem ustawy o zaliczeniu z 2003 r., lecz w stosunku do tej ostatniej wymóg ten wyrokiem TK z 15.12.2004 r. (K 2/04) uznano za naruszający Konstytucję. W orzecznictwie NSA przyjęto przy tym zasadę, że racjonalny ustawodawca nie może tworzyć takich wymogów w sposób dorozumiany, albowiem „zawsze musi to być zrobione w sposób jasny i jednoznaczny, bo obowiązków strony nie można domniemywać”<sup>39</sup>.

Zdaniem TK w świetle ustawy z 2005 r. wskazane założenie o przesłance przesiedlenia jest nieaktualne, dlatego, że „prawo do rekompensaty mają nie tylko osoby repatriowane (...), ale także osoby «wypędzone» z tych obszarów (art. 1 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej) oraz osoby, które na skutek «innych okoliczności» niż umowy repatriacyjne lub wypędzenie, «były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej» (art. 1 ust. 2 ustawy rekompensacyjnej). Cechą wspólną wszystkich tych kategorii osób jest to, że zostały one zmuszone okolicznościami faktycznymi i prawnymi do pozostawienia swojej nieruchomości” (pkt III 4.3.3.1 uzasadnienia wyroku SK 11/12). Gdyby ustawodawca chciał być konsekwentny, to według Trybunału „powinien określić nie tylko datę (lub okres), w której osoba ubiegająca się o rekompensatę mieszkała na terytorium zabużańskim, ale także przedział czasowy, w którym musiała ona mieć miejsce zamieszkania na obecnym terytorium Polski”. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że taką inicjatywę podjęto w art. 2 ust. 2 ustawy o zaliczaniu z 2003 r., próbując uzależnić prawo do rekompensaty od zamieszkiwania na stałe na obecnym terytorium Polski co najmniej do dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. od 30.01.2004 r.), lecz w powołanym wyroku o sygn. K 2/04 została ona stanowczo skrytykowana jako „niezgodna z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji”.

Mimo tych stosunkowo jasnych twierdzeń TK, w dwóch wyrokach NSA, które zapadły w podobnych składach sędziowskich I OSK 2763/13<sup>40</sup> i I OSK 2488/16<sup>41</sup>, powrócono niestety do poglądu, jakoby w sposób „dorozumiany” z ustawy miał wynikać obowiązek „przesiedlenia się” Zabuzan na obecne terytorium Polski. W prawie identycznych uzasadnieniach obu orzeczeń pominięto okoliczność, że pierwotny projekt rządowy zawarty w druku sejmowym nr 3793 Sejmu IV kadencji (z 3.03.2005 r.) nie dotyczył osób, co do których poszerzono krąg uprawnionych dopiero w dniu 7.07.2005 r., podczas drugiego czytania dodając ustęp 2 do art. 1 projektu ustawy tuż przed całościowym głosowaniem nad jej przyjęciem, o czym już była mowa w części wstępnej artykułu.

Powyższego nie zmienia też szczegółowa analiza art. 6 ust 1 pkt 3 ustawy zabużańskiej, który to przepis NSA uznał w obu tych wyrokach za rzekomo potwierdzający „dorozumiane” ustanowienie wymogu przesiedlenia się. Tymczasem *ratio legis* przywołanego przepisu wynika wprost z uzasadnienia rządowego projektu ustawy i nie ma nic wspól-

<sup>39</sup> Zob. wyrok NSA z 15.05.2014 r. (I OSK 2713/12), LEX nr 1480896.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z 9.10.2014 r. (I OSK 2763/13), LEX nr 2006622.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 7.07.2017 r. (I OSK 2488/16), LEX nr 2361103.

nego z rzekomą przesłanką przesiedlenia. „W art. 6 projektu ustawy zawarto przepisy dyscyplinujące (...). Zaproponowane regulacje są szczególnie ważne wobec rozszerzenia kręgu osób uprawnionych o osoby, które zrealizowały, na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, uprawnienia w kwocie nieprzekraczającej wartości określonej przepisami ustawy. Zaproponowane przepisy wypełniają również dyspozycję (...), aby rzetelnie oceniać stan realizacji uprawnień. Projektowane zapisy mają na celu zapobieżenie nadużyciom, które zdarzały się w tym zakresie”<sup>42</sup>. Z powyższego jasno wynika, że obowiązek wskazania przez wnioskodawcę miejsc zamieszkania właściciela pozostawionego mienia po przesiedleniu (i jego następców prawnych) miał na celu wyłącznie umożliwienie organom administracji uzyskania informacji pozwalających na rzetelną ocenę dotychczasowego stanu realizacji praw oraz zapobieżenie nadużyciom w tym zakresie (wykrycie próby powtórnej realizacji prawa, np. przez innych spadkobierców), do czego właśnie niezbędna jest znajomość miejsc zamieszkania<sup>43</sup>. Analizowane uzasadnienie projektu rządowego ustawy z 2005 r. nie wskazuje, aby przepis jej art. 6 ust 1 pkt 3 miał na celu wprowadzenie lub potwierdzenie rzekomej przesłanki przesiedlenia.

Najnowsze orzecznictwo powróciło jednak do swych korzeni i w dwóch kolejnych wyrokach z 18.06.2019 r.<sup>44</sup> i z 26.06.2019 r.<sup>45</sup> WSA w Warszawie potwierdził, że ustawa nie przewiduje wymogu repatriacji wobec osób, które wskutek innych okoliczności związanych z wojną zmuszone były opuścić Kresy lub nie mogły tam powrócić<sup>46</sup>. W tym zakresie podzielony został pogląd wyrażony przez RPO w piśmie oznaczonym IV.7003.16.2019. W kwestii tej wkrótce ponownie wypowie się NSA w sprawach I OSK 1918/19 i OSK 3077/19.

### **KWESTIA POSTANOWIENIA KOŃCZĄCEGO PIERWSZY ETAP POSTĘPOWANIA ZABUŻAŃSKIEGO WYDANEGO W TRYBIE ART. 7 UST. 1 USTAWY ZABUŻAŃSKIEJ A SPRAWA WZRUSZANIA GO Z URZĘDU PRZEZ ORGAN ADMINISTRACJI NA NIEKORZYŚĆ OSÓB UPRAWNIONYCH**

Pozytywnej oceny spełnienia wymogów materialnoprawnych, o których mowa w art. 2, art. 3 i art. 5 ust. 1 i 2, na podstawie dowodów, o których mowa w art. 6 ustawy wojewoda dokonuje w drodze postanowienia wydanego w trybie art. 7 ust. 1 ustawy. W ten sposób potwierdza spełnienie przez wnioskodawców ustawowych wymogów uzyskania prawa do rekompensaty. Nie ulega wątpliwości, że „prawo do rekompensaty” potwierdzone takim postanowieniem „co do zasady”, o nieokreślonej jeszcze wartości, jest już samo w sobie publicznym prawem majątkowym, chronionym przepisami konstytucyjnymi i konwencyjnymi. Można je określić jako ekspektatywę administracyjną<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Druk sejmowy nr 3793/Sejmu IV kadencji, s. 11 uzasadnienia rządowego projektu.

<sup>43</sup> Zob. wyrok NSA z 1.10.2009 r. (I OSK 182/09), ONSAiWSA 2011/1, poz. 16.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 18.06.2019 r. (I SA/Wa 498/19), LEX nr 2711671.

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 26.06.2019 r. (I SA/Wa 583/19), LEX nr 2712473.

<sup>46</sup> Szerzej zob. J. Forystek, *Komentarz...*, s. 161–175.

<sup>47</sup> Zob. wyrok NSA z 18.12.2013 r. (II GSK 1483/12), LEX nr 1530362.

Niestety również i w tym zakresie w ostatnim czasie pojawiły się w orzecznictwie rozbieżne poglądy. W niekorzystnych dla Zabuzan orzeczeniach uznano, że co prawda nie jest to postanowienie określone w art. 77 § 2 k.p.a. (czyli dotyczące przeprowadzenia dowodu), to jednak jako niekończące postępowania w sprawie może być przez organ zmienione w każdym czasie aż do wydania decyzji merytorycznej. *Nota bene* art. 77 § 2 k.p.a. *a contrario* potwierdza, że organ nie może swoich postanowień dowolnie uchylać, tym bardziej gdy na ich podstawie strona nabyła prawa i nakładane są na nią określone obowiązki.

Niech zobrazuje to poniższy przykład.

W sprawie w dniu 12.01.2017 r. wydano postanowienie w trybie art. 7 ust. 1 ustawy, przyznające wnioskodawcom prawo do rekompensaty za majątek położony koło Kobrynia. Wnioskodawcy złożyli operat, który po uwagach wewnętrznych specjalistów wojewody z zakresu wycen nieruchomości i kilku poprawkach został uznany za prawidłowo sporządzony. Gdy uprawnieni oczekiwali już na końcową decyzję ustalającą wysokość należnej im w udziałach spadkowych rekompensaty, zamiast niej wnioskodawcy otrzymali najpierw postanowienie z daty 9.04.2018 r. o uchyleniu tego wcześniejszego oraz kilka dni później decyzję odmowną z daty 13.04.2018 r. z powołaniem się na niespełnienie wymogu „przesiedlenia się”, bowiem ojciec wnioskodawczyni został zamordowany na wiosnę 1940 r. w Kuropatach koło Mińska. Co istotne, od 12.01.2017 r. (daty postanowienia) nie nastąpiła jakkolwiek zmiana okoliczności faktycznych sprawy, ani też organ nie pozyskał w międzyczasie żadnych nowych dowodów, a wszystkie wcześniejsze zostały omówione w postanowieniu z 2017 r.<sup>48</sup>

Na szczęście i w tym przypadku zapadły orzeczenia chroniące prawa nabyte przez Zabuzan na podstawie „postanowień wstępnych”. W orzecznictwie zdaje się przeważać pogląd, że postanowienie to nie może być przez organ dowolnie zmienione, uzupełnione, a tym bardziej uchylone. Aby je wzruszyć, konieczny jest wniosek samego uprawnionego, gdyż organ nie jest władny uczynić tego z własnej inicjatywy, podobnie jak nie może tego zrobić organ w stosunku do innych postanowień kształtujących prawa i obowiązki stron, np. z postanowieniem o zatwierdzeniu ugody (art. 119 k.p.a.) czy też zawierającym stanowisko innego organu (art. 106 § 5 k.p.a.). Skoro orzeczenie takie nakłada na stronę obowiązek wykonania na własny koszt operatu szacunkowego o określonej treści, a nadto potwierdza przysługiwanie stronom określonego w odpowiednim udziale ułamkowym prawa do rekompensaty, to też rozstrzyga sprawę „co do zasady”. Postanowienie kończące pierwszy etap postępowania zabużańskiego zawiera zatem wyraźny element jurysdykcyjny i nie może być uchylone z urzędu przez wojewodę<sup>49</sup>. Jedynie wysokość należnej rekompensaty ustalona zostaje w drugim etapie sprawy zabużańskiej w decyzji kończącej sprawę w pierwszej instancji.

Po dokonanej w trybie art. 7 ust. 1 ustawy pozytywnej ocenie spełnienia przesłanek nie można następnie odmówić potwierdzenia prawa do rekompensaty bez uprzedniego zaskarżenia go w drodze odwołania od decyzji zamykającej orzekanie

<sup>48</sup> Wyrok WSA z 22.03.2019 r. (I SA/Wa 2193/18), LEX nr 3018951.

<sup>49</sup> Zob. wyrok WSA z 2.04.2014 r. (I SA/Wa 1057/13), LEX nr 1464943, spr. *Dorota Apostolidis*.



w pierwszej instancji (art. 142 k.p.a.). Wojewoda od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia jest nim związany, co wynika z art. 110 w zw. z art. 126 k.p.a.<sup>50</sup> Organ nie może ponownie dokonywać oceny materiału dowodowego sprawy, który już raz ocenił przy wydawaniu pierwotnego postanowienia. Przesądzenie w postanowieniu zasady, czyli wyrażenie pozytywnej opinii o spełnieniu wszystkich wymogów uzyskania prawa do rekompensaty, ma na celu rozstrzygnięcie, że strona obowiązana będzie ponieść koszty sporządzenia operatu szacunkowego. Aby ostatecznie koszty takiego operatu, w końcu w wielu przypadkach niebagatelne, nie okazały się daremne, organ nie jest władny z urzędu uchylić takiego postanowienia<sup>51</sup>.

Tego typu postanowienia swoim charakterem przypominają wydawane w postępowaniu nieprocesowym „postanowienia wstępne” rozstrzygające o uprawnieniu do żądania zniesienia współwłasności (art. 618 § 1 k.p.c.) lub do dokonania działu spadku (art. 685 k.p.c.). W procesie cywilnym ich odpowiednikiem jest z kolei „wyrok wstępny” uregulowany w art. 318 § 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd może wydać taki wyrok, „uznając roszczenie za usprawiedliwione w zasadzie”.

Ewentualne uchylenie postanowienia zabużańskiego byłoby jawnym naruszeniem zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa określonej w art. 8 k.p.a. i art. 2 Konstytucji<sup>52</sup>. W cytowanym wyroku z 18.12.2013 r. (II GSK 1483/12) dotyczącym podobnego zagadnienia związanego z nabywaniem prawa do renty strukturalnej NSA wyraźnie zaakcentował obowiązek realizacji przez organ złożonych we wcześniejszych postanowieniach „obietnic”, wyjaśniając, że „pierwszym krokiem do uzyskania renty strukturalnej jest otrzymanie przez rolnika postanowienia o spełnieniu wstępnych warunków przyznania renty, stosownie do § 19b ust. 1 rozporządzenia. Następnie – w terminie 9 miesięcy od dnia otrzymania postanowienia o spełnieniu wstępnych warunków – wnioskodawca powinien przekazać gospodarstwo rolne oraz zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej. Po poinformowaniu organu o przekazaniu gospodarstwa rolnego i zaprzestaniu działalności rolniczej organ wydaje decyzję o przyznaniu renty. W postanowieniu o spełnianiu wstępnych warunków wymieniony jest następca prawny rolnika (przejmujący) oraz rozstrzyga się, czy posiada on kwalifikacje zawodowe wymagane przez rozporządzenie MRiRW. Wskutek wydania postanowienia, w którym stwierdzono spełnianie wymagań w odniesieniu do przekazującego oraz posiadanie kwalifikacji zawodowych przez przejmującego grunty rolnik nabywa ekspektatywę wydania decyzji przyznającej rentę strukturalną, jeżeli w przewidzianym prawem terminie przekaze grunty.

Jak prawidłowo uznał sąd pierwszej instancji, z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady zaufania obywateli do organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a.) wynika obowiązek organów orzekania w zgo-

<sup>50</sup> Por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz bieżący do art. 126 kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2010.

<sup>51</sup> Zob. wyrok NSA z 12.04.2018 r. (I OSK 2310/17), LEX nr 2522295; wyrok WSA z 1.06.2010 r. (I SA/Wa 536/10), LEX nr 648434; wyrok WSA z 20.04.2011 r. (I SA/Wa 2082/10), LEX nr 1606176.

<sup>52</sup> Zob. wyrok NSA z 23.06.1994 r. (SA/Wr 98/94), niepubl.; wyrok WSA w Białymstoku z 13.06.2012 r. (I SA/Bk 109/12), LEX nr 1231734; wyrok NSA z 18.12.2013 r. (II GSK 1483/12), LEX nr 1530362.

dzie z „obietnicami” udzielonymi stronie postępowania. „Skoro więc A.M. został poinformowany postanowieniem z (...) grudnia 2010 r. o tym, że spełnia on warunki niezbędne do uzyskania renty strukturalnej, a pismem z dnia (...) kwietnia 2011 r. został poinformowany, że «wskazany we wniosku o przyznanie renty strukturalnej przejmujący gospodarstwo rolne M.M. posiada wymagane przez ww. rozporządzenie kwalifikacje zawodowe» (...), to niezależnie od prawidłowości informacji z (...) kwietnia 2011 r., organ zobowiązany był, zgodnie z zasadami wynikającym z art. 2 Konstytucji i art. 8 KPA, działać tak, aby zmiana stanowiska organu w kwestii kwalifikacji przejmującego nie wywołała negatywnych konsekwencji po stronie skarżącego”<sup>53</sup>.

### DATA OPUSZCZENIA A KWESTIA POSIADANIA TYTUŁU WŁASNOŚCI DO POZOSTAWIANEJ NIERUCHOMOŚCI

Jednym z celów ustawy zabużańskiej jest zapewnienie pomocy osobom, które w wyniku wypędzenia oraz innych okoliczności związanych z drugą wojną światową zmuszone były opuścić dawne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęcie, że osoby te powinny dodatkowo w chwili opuszczania nieruchomości być jej właścicielami w sensie cywilnoprawnym, stanowi wprowadzenie w sposób dorozumiany, nieprzewidzianego ustawą, kryterium, na którego spełnienie, wobec okoliczności związanych z wojną, mogli oni nie mieć jakiegokolwiek wpływu. Z punktu widzenia celów ustawy podstawowe znaczenie ma bowiem jedynie przymusowa utrata mienia, a nie okoliczności związane z datą i sposobem opuszczenia byłych ziem Rzeczypospolitej Polskiej<sup>54</sup>.

W cytowanej uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 16.12.2013 r. (I OPS 11/13) zwrócono uwagę na konieczność takiego dokonywania wykładni celowościowo-funkcjonalnej ustawy, która będzie uwzględniać w pierwszej kolejności zasady moralne, zasady sprawiedliwości społecznej i zasady słuszności, a także konstytucyjne zasady równości wobec prawa i równości w ochronie praw majątkowych. W przeciwnym wypadku o przyznaniu prawa majątkowego, chronionego Konstytucją, decydowałby „przypadek albo stan majątkowy (zamożniejsi z reguły byli wcześniej pozbawiani swego majątku) lub też postawa wobec władzy socjalistycznej. Taka interpretacja przepisu prawnego jest zaś nie do przyjęcia, z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa (...). W państwie prawa winny być urzeczywistniane zasady sprawiedliwości społecznej, a więc nie należy do nich sytuacja, w której o uprawnieniu części obywateli będzie decydować przypadek albo przepis o charakterze arbitralnym (*vide*: wyrok TK z 23.10.2012 r., SK 11/12)”.

Regulacja z 2005 r. obejmuje także tych właścicieli, którzy nabyli własność nieruchomości zabużańskich w drodze czynności prawnych *inter vivos* i *mortis causa* także

<sup>53</sup> Zob. wyrok NSA z 18.12.2013 r. (II GSK 1483/12), LEX nr 1530362.

<sup>54</sup> Tak m.in. NSA w wyroku z 19.11.2014 r. (I OSK 774/13), LEX nr 1598216; wyrok NSA z 21.05.2013 r. (I OSK 1984/12), LEX nr 2021241; wyrok NSA z 10.04.2013 r. (I OSK 2041/11), LEX nr 1557115; wyrok WSA w wyroku z 14.10.2016 r. (I SA/Wa 2185/15).

po dniu 1.09.1939 r. Przeciwna wykładnia oznaczałaby akceptację dla przepisu, który nie dość, że uzależniałby swe skutki od zdarzeń całkowicie losowych (przeżycie przez właściciela do momentu opuszczenia terenów zabużańskich), to dodatkowo, wprowadzając sztywny wymóg posiadania własności pozostawionej nieruchomości np. w ściśle określonej dacie rozpoczęcia wojny, eliminowałby z uprawnienia do rekompensaty osoby, które w wyniku różnych zdarzeń losowych (śmierć „pierwotnego” z 1.09.1939 r. właściciela w wyniku zbrodni ludobójstwa lub innych mordów wojennych) były najbardziej pokrzywdzone działaniami wojennymi i zmianą granic Polski i miały bodajże największe moralne prawo do realizacji uprawnień zabużańskich (sieroty po rodzicach zamordowanych w czasie realizacji „zbrodni katyńskiej” czy też dokonanej przez UPA rzezi na Wołyniu).

Na ten aspekt sprawy NSA zwrócił uwagę w powołanym wyroku z 21.05.2013 r. (I OSK 1984/12), w którym wskazał, że „z punktu widzenia celów ustawy podstawowe znaczenie ma utrata mienia związana ze zmianą granic Rzeczypospolitej Rolskiej, która była wynikiem traktatów międzynarodowych, a nie okoliczności związane z datą, przyczyną i sposobem opuszczenia byłych ziem Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>55</sup>. Zdaniem NSA uprawnienia zabużańskie TK już w wyroku z 15.12.2004 r. wiązał nie tyle z utratą formalnego prawa własności, ile z utratą możliwości korzystania z majątku, spowodowaną zmianą granicy państwa polskiego<sup>56</sup>.

### ZACHOWANIE TERMINU DO ZŁOŻENIA WNIOSKU NA PODSTAWIE USTAWY ZMIENIAJĄCEJ Z 12.12.2013 R.

Na koniec wypada zasygnalizować pojawianie się sporów między urzędami a osobami, które złożyły wnioski na podstawie ustawy zmieniającej z 12.12.2013 r.<sup>57</sup> Organy administracji żądają „udowodnienia”, że przyczyną złożenia wniosku zabużańskiego dopiero do 27.08.2014 r., czyli po wejściu w życie nowelizacji, było posiadanie przed wybuchem drugiej wojny światowej „głównego” miejsca zamieszkania na terenie obecnej Polski, a na kresach jedynie „dodatkowego”. Urzędnicy nie dostrzegają jednak, że przed zmianą ustawy zabużańskiej w 2013 r. ustawodawca przewidywał dwie równorzędne przesłanki domicylowe, które zostały wyrokiem TK w sprawie SK 11/12 uznane za niekonstytucyjne, a mianowicie posiadanie „głównego” miejsca zamieszkania na Kresach Wschodnich oraz zamieszkiwanie tam dokładnie w ściśle oznaczonym dniu kalendarzowym, tj. 1.09.1939 r.

Po nowelizacji wystarczające jest „wykazanie” (a nie „udowodnienie”), że przyczyną złożenia wniosku była przynajmniej jedna z tych okoliczności. Takie „wykazanie”

<sup>55</sup> Wyrok z 21.05.2013 r. (I OSK 1984/12), LEX nr 2021241.

<sup>56</sup> Zob. uchwała NSA z 16.12.2013 r. (I OPS 11/13), ONSAiWSA 2014/6, poz. 90; wyrok NSA z 27.03.2015 r. (I OSK 1767/13), LEX nr 1773573.

<sup>57</sup> Ustawa z 12.12.2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej (Dz.U. z 2014 r. poz. 195), która weszła w życie 27.02.2014 r.

może nastąpić poprzez złożenie stosownego oświadczenia przez wnioskodawców, albowiem decyzja o złożeniu wniosku zawsze ma charakter subiektywny. Jeśli tylko przesłanką niezłożenia wniosku do 31.12.2008 r. była subiektywna wiedza strony, że dokładnie w dniu 1.09.1939 r. właściciela majątku nie było na kresach z różnych powodów (osobistych, zawodowych lub innych) albo też że główne miejsce zamieszkania miał na zachód od Buga, to w takim przypadku termin do złożenia wniosku zostaje zachowany.

## PODSUMOWANIE

Analiza aktualnego orzecznictwa potwierdza tezę, że na gruncie ustawy nie jest realizowany nakaz takiej jej wykładni, która zapewniałaby wszystkim uprawnionym możliwość efektywnej, szybkiej i ułatwionej realizacji prawa do rekompensaty. Sądy zamiast ułatwiać uzyskanie rekompensaty przez poszkodowanych, wydają niekiedy orzeczenia kreujące pozaustawowe przesłanki nabycia tego prawa, jak np. konieczność sprecyzowania wszystkich pozostawionych na Wschodzie nieruchomości najpóźniej do 31.12.2008 r., czy też konieczność „przesiedlenia się” w obecne granice Polski. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23.10.2012 r. (SK 11/12) potwierdził, że „bardzo szeroka swoboda regulacyjna ustawodawcy w sferze określania zasad i form rekompensat za mienie zabużańskie (por. wyroki o sygn. K 33/02 i K 2/04), nie może pociągać za sobą automatycznej aprobaty dla każdego kryterium dostępu do tych świadczeń, które pozwala na ograniczenie kręgu uprawnionych do rozmiarów możliwych do sfinansowania z budżetu państwa. Jeżeli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie świadczeń, które nie są bezwzględnie wymagane przez Konstytucję, to musi bardzo rozważnie ustalać wszystkie warunki przesądzające o ich inkluzywności albo ekskluzywności. W szczególności nie jest dopuszczalny wybór takich kryteriów dostępu do świadczeń, które mają charakter arbitralny i oderwany od celu danej regulacji, ale za to są łatwe do zastosowania i weryfikacji” (zob. pkt III.5.1 uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 11/12).

Mimo tych wyraźnych wytycznych TK w podobnych stanach faktycznych nadal zapadają różne rozstrzygnięcia, przy czym spora ich część narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i prowadzi do nowych krzywd Zabuzan. We wszystkich opisanych kwestiach spornych należy postulować podjęcie uchwał przez powiększone składy NSA. Tylko takie uchwały będą w stanie zapobiec dalszym niesprawiedliwościom dotyczącym Zabuzan, którzy przez kilkadziesiąt lat starają się o uzyskanie rekompensaty w związku z utraconymi nieruchomościami.

## ABSTRACT

**dr Józef Forystek**

The author is an advocate (District Bar Association in Krakow).

**New harms the Bug river claimants current problems of the jurisprudence  
in the Bug river cases**

*The analysis of the current jurisprudence supports the view that with regard to the statute there is no proper execution of the obligation demanding such interpretation of the regulations that provides every person entitled to compensation with effective, quick and facilitated execution of this right. Rather than facilitate obtaining of the compensation, in some rulings courts create non-statutory conditions for obtaining this right, i.e. obligation to indicate precisely all immovable properties left in the East no later than on 31 December 2008, or requirement of „relocating” within the current borders of Poland.*

*Despite the explicit directives of the Constitutional Tribunal indicated in the ruling of 23 October 2012, SK 11/12, as well as pro-constitutional interpretation of the statute presented in the resolutions of the Supreme Administrative Court of 16 December 2013, I OPS 11/13 and of 9 October 2017, I OPS 3/17, there are still different verdicts in comparable factual situations, and a significant part of them violate the principle of social justice, resulting in new harms to the Bug river claimants.*

*With regard to all matters of argument presented in the article, it should be insisted on passing resolutions of enlarged (i.e. consisting of 7 judges) composition of the Supreme Administrative Court. It is only such resolutions that may prevent further harms to many Bug river claimants, who have tried for decades to obtain at least 20% of the compensation related with estates lost after the war in consequence of the State border shifting.*

**Keywords:** *property left beyond the Bug river, administrative proceedings, exercise of the right to compensation for estates left outside the present borders of the Republic of Poland, request for confirmation of the right to compensation*

**dr Józef Forystek**

e-mail: [jozef.forystek@forystek.pl](mailto:jozef.forystek@forystek.pl)

Autor jest adwokatem (ORA w Krakowie).

## BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

**Czarnota Adam, Krygier Martin**, *Po postkomunizmie – następny etap? Rozważania nad rolą i miejscem prawa*, „Studia Socjologiczne” 2007/2

**Forystek Józef**, *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020

**Forystek Józef**, *Skutki jedności stosunku materialno-prawnego na przykładzie prawa do rekompensaty zabużańskiej*, „Państwo i Prawo” 2020/9

**Jaśkowska Małgorzata, Wróbel Andrzej**, *Komentarz bieżący do art. 126 kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2010

**Paczkowski Andrzej**, *Pół wieku dziejów Polski 1939-1989*, Warszawa 1996

**Pogany Istvan**, *Righting Wrongs in Eastern Europe*, Manchester 1997

**Skóra Agnieszka**, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009

*Zachodnia Białoruś 17 września 1939 r. – 22.06.1941 – Deportacje Polaków z północno – wschodnich ziem II Rzeczypospolitej 1940–1941*, red. W. Adamusko, Z. Gajowniczek i in., Warszawa 2001