

# STUDIA I ARTYKUŁY

---

*Dr Józef Forystek*

[Adwokat – Kraków, Warszawa;  
e-mail: [jozef.forystek@forystek.pl](mailto:jozef.forystek@forystek.pl);  
OID: <https://orcid.org/0000-0003-2726-2396>]

*Mec. Andrzej Wąsowski*

[Adwokat – Warszawa;  
e-mail: [wasowskiandrzej@wp.pl](mailto:wasowskiandrzej@wp.pl);  
OID: <https://orcid.org/0000-0002-8822-9445>]

## **Spór o przesłankę „przesiedlenia” toczony podczas prac legislacyjnych nad ustawą zabużańską oraz w aktualnym orzecznictwie**

**Streszczenie:** Autorzy przedstawiają przebieg prac parlamentarnych nad ustawą zabużańską z 2005 r. Z ich analizy wynika, że głównym przedmiotem obrad podkomisji sejmowej oraz Komisji Skarbu Państwa była kwestia wąskiego bądź szerokiego określenia kręgu osób uprawnionych do rekompensaty zabużańskiej. Przedstawiciele rządu oraz posłowie SLD opowiadali się za objęciem ustawą jedynie osób ewakuowanych w ramach zorganizowanej akcji przesiedleńczej, podczas gdy zwolennicy wariantu „szerokiego” żądali objęcia ustawą wszystkich Zabużan, którzy utracili nieruchomości na Kresach w związku z powojenną zmianą granic państwa polskiego, i to właśnie ich poprawka – polegająca na dodaniu ustępu drugiego do art. 1 – znacznie rozszerzyła krąg osób uprawnionych. W konsekwencji na aprobatę zasługuje ta linia orzecznictwa, w której świetle ustawa zabużańska nie wprowadziła wymogu, jakim jest konieczność „przesiedlenia się” po zakończeniu działań wojennych na obecne terytorium Polski.

**Słowa kluczowe:** ustawa zabużańska, mienie zabużańskie, realizacja prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty

**P**roblematyka roszczeń osób, które utraciły swoje nieruchomości wskutek powojennej zmiany granic, ma już ponad 70-letnią historię. „Zmiany te doprowadziły do masowych migracji ludności i objęły około dwóch milionów Polaków mieszkających na kresach wschodnich (tzw. zabużan)”<sup>1</sup>. W tym okresie orzecznictwo dążyło do poszerzenia kręgu osób uprawnionych, chociaż

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12, OTK ZU-A 2012, nr 9, poz. 107.

większość przepisów poprzedzających obecną regulację przewidywała, że tzw. prawo zaliczenia przysługuje wyłącznie „repatriantom”, którzy na obecne terytorium Polski przybyli w ramach zorganizowanej akcji przesiedleńczej prowadzonej na podstawie właściwych umów międzynarodowych (czyli tzw. układów republikańskich i umowy z dnia 6 lipca 1945 r.)<sup>2</sup>. Dwa dekrety, tj. dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska<sup>3</sup> oraz dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych<sup>4</sup>, wyraźnie jednak przyznawały uprawnienia zabużańskie nie tylko repatriantom, lecz także tym osobom, które mieszkały na Kresach i pozostawiły tam swój majątek nieruchomy, a nie podlegały działaniu jakichkolwiek umów międzynarodowych<sup>5</sup>. Z czasem wprost uznano, że przedmiotowe uprawnienia przysługują również innym niż repatrianci obywatelom polskim, którzy z różnych przyczyn nie mogli poddać się procedurze ewakuacyjnej (np. więzionych w sowieckich łagrach lub wcześniej zbiegłych z ZSRR)<sup>6</sup>, a także późnym repatriantom ewakuowanym na podstawie umowy z ZSRR z dnia 25 marca 1957 r. w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej<sup>7</sup>, osobom powracającym z przymusowych robót w Niemczech<sup>8</sup>, aż w końcu zasadniczo wszystkim Polakom zamieszkałym 1 września 1939 r. w granicach II RP, którzy zostali zmuszeni opuścić swoje nieruchomości w związku z wybuchem II wojny światowej i zmianą granic<sup>9</sup>, nawet jeśli nie przesiedlili się do Polski w jej współczesnych granicach<sup>10</sup>. Próba radykalnego ograniczenia kręgu uprawnionych ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r.<sup>11</sup> zakończyła się niepowodzeniem i uznaniem jej przepisów za niekonstytucyjne, zwłaszcza

<sup>2</sup> Układy republikańskie zawarte pomiędzy PKWN a rządami: Białoruskiej SRR i Ukraińskiej SSR (oba z dnia 9 września 1944 r.) oraz Litewskiej SSR (z dnia 22 września 1944 r.) oraz umowa z dnia 6 lipca 1945 r. o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej mieszkających w ZSRR i ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR. Zob. J. Forystek, *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020, s. 513–542. Umowy republikańskie szeroko omawia J. Prokop-Gralińska w swojej rozprawie doktorskiej pt. *Realizacja roszczeń zabużańskich z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Łódź 2016.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1946 r. Nr 71, poz. 389 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1952 r. Nr 49, poz. 326.

<sup>5</sup> Zwrócił na to uwagę SN w wyroku z 21 września 1989 r., II CR 369/89, LEX nr 78209.

<sup>6</sup> Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 17 grudnia 1987 r., III CZP 68/87, OSNC 1988, nr 6, poz. 74.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1957 r. Nr 47, poz. 222; zob. też uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 30 maja 1990 r., III CZP 1/90, OSNC 1990, nr 10–11, poz. 129.

<sup>8</sup> Uchwała SN z 5 czerwca 1990 r., III CZP 4/90, LEX nr 1635295.

<sup>9</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 10 kwietnia 1991 r., III CZP 84/90, OSNC 1991, nr 8–9, poz. 97.

<sup>10</sup> Wyrok SN z 21 września 1989 r., II CR 369/89; zob. dotyczącą wprost problemu przesiedlenia uchwałę SN z 24 kwietnia 1991 r., III CZP 29/91, LEX nr 123020.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 ze zm.

w zakresie przesłanki zamieszkiwania w obecnych granicach Polski, co najmniej od dnia wejścia w życie tej ustawy. Ostatecznie w dniu 8 lipca 2005 r. uchwalono ustawę o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>, która w art. 1 i 2 ustala krąg osób uprawnionych do rekompensaty.

Choć ustawa ta jest oparta na przedłożeniu rządowym, to istotny dla problemu przesiedlenia ustęp drugi w jej artykule pierwszym został dodany dopiero na etapie prac ustawodawczych w Sejmie, co stało się przyczyną wątpliwości, na ile ustawa ma kontynuować wcześniejsze rozwiązania, które dotyczyły tylko osób przesiedlonych w obecne granice Polski, a na ile poszerza ona krąg osób uprawnionych. Problem ten został poruszony przez TK w jedynym dotychczas wyroku wydanym na gruncie omawianej ustawy (w sprawie SK 11/12). Według Trybunału „można przypuszczać, że wymóg zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium państwa polskiego miał operacjonalizować założenie ustawodawcy, że rekompensaty mają uzyskać wyłącznie osoby, które w wyniku zmiany granic przesiedliły się na obecne terytorium Polski (a nie wszyscy byli właściciele (...), w tym na przykład osoby, które z kresów wschodnich wyjechały do innych państw i tam mieszkają). (...) [N]ależy zwrócić uwagę, że w świetle obecnej ustawy wskazane założenie nie jest aktualne. Po pierwsze, prawo do rekompensaty mają nie tylko osoby repatriowane (...), ale także osoby «wypędzone» z tych obszarów (art. 1 pkt 1 ustawy (...)) oraz osoby, które na skutek «innych okoliczności» niż umowy repatriacyjne lub wypędzenie «były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej» (...). Cechą wspólną wszystkich tych kategorii osób jest to, że zostały one zmuszone okolicznościami faktycznymi i prawnymi do pozostawienia swojej nieruchomości. Po drugie, jeżeli ustawodawca chciałby być konsekwentny, to powinien uwzględnić fakt, że repatriacja («powrót do ojczyzny») oznacza nie tylko opuszczenie dotychczasowego miejsca zamieszkania odebranego państwu polskiemu, ale także osiedlenie się w nowym miejscu. Jeżeli już wprowadzane mają być cezury czasowe, to powinno to następować symetrycznie w obu wymiarach. Innymi słowy, ustawodawca 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<sup>13</sup>. Fragment ten wyraźnie wskazuje, że – zdaniem Trybunału – w ustawie nie zawarto wymogu przesiedlenia się właściciela pozostawionych nieruchomości do Polski w jej współczesnych granicach, ewentualne zaś wprowadzenie takiego warunku wymagałoby ustawowego ustalenia podobnych ram czasowych okreś-

<sup>12</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418; obecnie: Dz.U. z 2017 r. poz. 2097; dalej: ustawa zabużańska lub ustawa. Ustawa weszła w życie z dniem 7 października 2005 r.

<sup>13</sup> Mimo tak klarownego stanowiska Trybunału NSA w wyrokach z 8 grudnia 2020 r., I OSK 1918/19 i I OSK 3077/19 opacznie wskazała, że „przyjęcie (...), że doszło do rezygnacji z przesłanki powrotu, wymagałoby (...), jak podnosił Trybunał, wskazania ram czasowych przesiedlenia” (*sic!*), choć to nie rezygnacja z przesłanki powrotu, lecz jej wprowadzenie wymagałoby, zdaniem TK, ustanowienia symetrycznych ram czasowych parametryzujących zmianę miejsca zamieszkania w ramach mechanizmu przesiedlenia.

lających długość zamieszkania właściciela pozostawionych nieruchomości zarówno na byłych terenach Polski przed przesiedleniem, jak i w obecnych jej granicach, po przesiedleniu<sup>14</sup>.

W odniesieniu do wykładni wskazanych przepisów pojawiły się dwa różne stanowiska. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem, dominującym w literaturze przedmiotu<sup>15</sup> oraz pierwotnie obecnym także w orzecznictwie<sup>16</sup> opartym zasadniczo na wykładni gramatycznej (językowo-logicznej) art. 1 ust. 2 ustawy, prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim obywatelom polskim, zamieszkałym 1 września 1939 r. na terenach Kresów II RP, którzy po tym dniu pozostawili nieruchomości i opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., niezależnie od tego, czy w okresie powojennym zamieszkali w obecnych granicach Polski (szerokie ujmowanie kręgu beneficjentów ustawy).

Zgodnie natomiast z drugim poglądem, bazującym głównie na wykładni historycznoprawnej, warunkiem koniecznym nabycia prawa do rekompensaty jest „przesiedlenie, przemieszczenie, repatriacja, a dokładniej przybycie na terytorium Polski w jej obecnych granicach” przez właściciela pozostawionej nieruchomości (wąskie ujmowanie kręgu beneficjentów ustawy)<sup>17</sup>. Powyższe stanowisko ma na gruncie ustawy krótszy rodowód i pozostaje w sprzeczności z poglądem Trybunału (z wyroku SK 11/12)<sup>18</sup> oraz z wcześniejszym orzecznictwem.

Która zatem z prezentowanych linii orzeczniczych jest prawidłowa? By odpowiedzieć na to pytanie, należy rozważyć racje podnoszone na poparcie przeciwnych stanowisk, w tym sięgnąć do historii prac parlamentarnych nad ustawą, gdyż węzłowe argumenty obydwu opcji omawianego sporu ogniskują się wokół zagadnienia, jakie intencje towarzyszyły przyjęciu art. 1 ust. 2 ustawy i na ile przepis

<sup>14</sup> Pogląd ten przywołał NSA w wyroku z 12 czerwca 2018 r., I OSK 2310/17, LEX nr 2522295.

<sup>15</sup> Zob. J. Forystek, *Komentarz...*, s. 161–175, tenże, *Nowe krzywdy Zabuzan – aktualne problemy orzecznictwa*, „Palestra” 2020, nr 7–8, s. 139–143; K. Michniewicz-Wanik, *Mienie zabużańskie. Prawne podstawy realizacji roszczeń*, Wrocław 2008, s. 97–103; J. Wittlin, *Mienie zabużańskie. Realizacja prawa do rekompensaty*, Warszawa 2019, s. 209.

<sup>16</sup> Zob. wyroki NSA: z 1 października 2009 r., I OSK 182/09, ONSAiWSA 2011, nr 1, poz. 16; z 11 marca 2015 r., I OSK 1528/13, LEX nr 2087186; z 9 marca 2018 r., I OSK 1038/16, LEX nr 2486257; oraz wyroki WSA w Warszawie: z 7 listopada 2008 r., I SA/Wa 1136/08, LEX nr 466374; z 30 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 1512/18, LEX nr 555881; z 26 czerwca 2019 r., I SA/Wa 583/19, LEX nr 2712473; z 11 sierpnia 2020 r., I SA/Wa 47/20, LEX nr 3084416; z 18 czerwca 2019 r., I SA/Wa 498/19, LEX nr 2711671; z 30 lipca 2020 r., I SA/Wa 1550/19, LEX nr 3084581; z 25 listopada 2020 r., I SA/Wa 1309/20, CBOSA. Na konieczność trzymania się literalnej (gramatycznej) treści ustawy wskazał NSA w wyrokach: z 11 lipca 2008 r., I OSK 1087/07; z 1 lutego 2010 r., I OSK 515/09, LEX nr 591268; z 15 maja 2013 r., I OSK 30/12, LEX nr 1557290.

<sup>17</sup> Zob. wyroki NSA: z 9 października 2014 r., I OSK 2763/13, LEX nr 2006622; z 7 lipca 2017 r., I OSK 2488/16, LEX nr 2361103; z 15 stycznia 2019 r., I OSK 462/17, LEX nr 26782229; z 11 sierpnia 2020 r., I OSK 3343/19, LEX nr 3157678; oraz dwa wyroki z 8 grudnia 2020 r. – I OSK 1918/19, LEX nr 3121889 i I OSK 3077/19, LEX nr 3124398; jak również wyrok WSA w Warszawie z 10 lutego 2021 r., I SA/Wa 2144/20.

<sup>18</sup> Próbę polemiki ze stanowiskiem TK zawartym w pkt 4.3.3.1 uzasadnienia wyroku SK 11/12 podjął NSA jak dotąd jedynie w części swych orzeczeń optujących za wymogiem przesiedlenia, tj. w wyrokach z 8 grudnia 2020 r.: I OSK 1918/19 i I OSK 3077/19. W cytowanych wyrokach I OSK 2763/13, I OSK 2488/16 i I OSK 3343/19 uznał – co jest zadziwiające – że w świetle uzasadnienia wyroku SK 11/12 aktualnie pozostają wywoły TK z wyroku K2/04 na temat uwarunkowań wymogu przesiedlenia.

ten zawiera nową treść, oderwaną od wymogów stawianych przez umowy międzyrządowe leżące u podstaw uprawnień zabużańskich. Choć przyjmuje się prymat wykładni językowej nad pozostałymi rodzajami wykładni, tj. systemową i celowościową, to odstępianie od wykładni językowej może być uzasadnione m.in. wówczas, gdy wykładnia ta prowadzi do rozstrzygnięcia niweczącego *ratio legis* interpretowanego przepisu lub gdy brzmienie przepisu jest wynikiem oczywistego błędu legislacyjnego<sup>19</sup>.

By uniknąć nieporozumień interpretacyjnych, warto przypomnieć, że na poszczególnych etapach prac legislacyjnych posłowie i eksperci sejmowi odnosili się do różnych tekstów, albowiem omawiane przez nich przepisy, chociaż oznaczone były tą samą (lub podobną) jednostką redakcyjną, to jednak miały różną treść merytoryczną i dotyczyły różnych rozwiązań. Przesłane do Sejmu 3 marca 2005 r. przedłożenie rządowe<sup>20</sup> zawierało wyłącznie art. 1 bez dodatkowych ustępów, który miał brzmienie zbliżone do obowiązującego obecnie ustępu pierwszego tego artykułu:

„Art. 1. Ustawa określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., zwanego dalej «prawem do rekompensaty», w wyniku ewakuacji dokonanej na podstawie:

1) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski;

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

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

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

Po pierwszym czytaniu, które odbyło się 15 kwietnia 2005 r., rządowy projekt ustawy przekazano do dalszych prac do Komisji Skarbu Państwa, która na posie-

<sup>19</sup> Zob. M. Rak-Rozmysłowska, *Poziom związania interpretacji wynikami wykładni językowej*, w: *Z badań nad prawem i administracją*, „Acta Erasiana”, t. 7, Wrocław 2014, s. 335 oraz powołane tam orzecznictwo.

<sup>20</sup> Sejm IV kadencji, druk nr 3793.

dzeniu 21 kwietnia 2005 r. powołała ze swego grona czteroosobową Podkomisję sejmową<sup>21</sup>. Podczas jej prac wypracowano projekt art. 1 o nowej, rozszerzonej treści, podzielonej na dwa punkty:

„Art. 1. Ustawa określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku:

1) wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.;

2) wypędzenia dokonanego na podstawie:

a) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski,

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

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

d) umowy z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR zwanego dalej «prawem do rekompensaty»<sup>22</sup>.

Podczas prac Komisji Skarbu Państwa 7 maja 2005 r. zdecydowano się przedstawić Sejmowi do rozpatrzenia w drugim czytaniu projekt o następującym brzmieniu, przewidujący połączenie obu punktów zawartych w propozycji autorstwa Podkomisji:

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

<sup>21</sup> Biuletyn nr 4478/IV z 214. posiedzenia Komisji Skarbu Państwa w dniu 21 kwietnia 2005 r. Podkomisja działała w składzie: Marek Suski (PiS), Tadeusz Maćkała (PO), Michał Trutkiewicz (SLD) i Franciszek Wołowicz (SLD).

<sup>22</sup> Sprawozdanie Podkomisji z 6 lipca 2005 r. stanowiące załącznik nr 6 do protokołu z 237. posiedzenia Komisji Skarbu Państwa z 7 lipca 2005 r., nazwa pliku 0904-99A.PPN (odpis w posiadaniu autorów, opublikowany na stronie <https://forystek.pl/dokumenty-dotyczace-uchwalenia-ustawy-zabuzanskiej-z-2005-r/>

1) układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski,

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

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

4) umowy z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR zwanego dalej «prawem do rekompensaty»<sup>23</sup>.

W trakcie drugiego czytania projektu ustawy grupa posłów opozycji złożyła wniosek o przyjęcie poprawki rozszerzającej krąg uprawnionych przez dodanie w artykule pierwszym ustępu drugiego w brzmieniu:

„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”<sup>24</sup>.

Wskazana wyżej poprawka nie uzyskała pozytywnej rekomendacji Komisji Skarbu Państwa podczas jej 238. posiedzenia 8 lipca 2005 r.<sup>25</sup>, lecz mimo to została ostatecznie przyjęta przez Sejm podczas głosowania dopiero w trzecim czytaniu<sup>26</sup> i uchwalona wraz z całą ustawą<sup>27</sup>.

Analiza *ratio legis* uchwalonego art. 1 ust. 2 ustawy wskazuje, że ostatecznie przyjęty tekst art. 1 ustawy, zawierający dodany ustęp drugi, zasadniczo różni się od przedłożenia rządowego, które nie przewidywało w ogóle treści w nim zawartej ani też nie zawierało odniesienia do osób wypędzonych (innych niż „repatrianci”). „[W]ażnym elementem procesu wykładni jest ustalenie celu, jaki przyświecał ustawodawcy. Formą takiej autentycznej wykładni jest uzasadnienie projektu ustawy”<sup>28</sup>, toteż w omawianym przypadku, z uwagi na dodanie ust. 2 w art. 1

<sup>23</sup> Sejm IV kadencji, druk nr 4279.

<sup>24</sup> Sejm IV kadencji, druk nr 2479-A; Biuletyn nr 4908/IV z 238. posiedzenia Komisji Skarbu Państwa w dniu 8 lipca 2005 r.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Stenogram z 107. posiedzenia Sejmu IV kadencji z 8 lipca 2005 r., s. 582.

<sup>27</sup> Szerzej na temat prac legislacyjnych nad ustawą zob. A. Korzeniewska-Lasota, *Państwo, właściwość i ich spadkobiercy wobec mienia pozostawionego przez obywateli polskich w województwach wschodnich międzywojennej Rzeczypospolitej*, Gdańsk 2018, s. 349–356.

<sup>28</sup> Zob. wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., II OSK 2915/13, LEX nr 1450923.

ustawy w trakcie prac parlamentarnych, należy mieć na względzie całość procesu ustawodawczego<sup>29</sup>.

Uzasadnienie przedłożenia rządowego stanowiło, że „[p]roponowane przepisy (...) kontynuują rozwiązania obecnie obowiązujące [przyp. JF/AW – przewidziane ustawą zabużańską z 12 grudnia 2003 r. uznaną w kwestiach istotnych za niekonstytucyjną], ponieważ warunki, jakie muszą spełniać osoby uprawnione, zostały ukształtowane z zachowaniem postanowień uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 1991 r. (III CZP 84/90)<sup>30</sup>, zgodnie z którą «prawo do zaliczenia wartości mienia pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego przysługuje obywatelom polskim, zamieszkałym w dniu 1 września 1939 r. na tych terenach, którzy po tym dniu opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. i zamieszkują w Polsce». Proponowane regulacje uwzględniają również wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., zgodnie z którym warunek, że tzw. umowy republikańskie jednoznacznie wiązały przyrzeczoną kompensację z wymogiem posiadania obywatelstwa polskiego oraz faktem przemieszczenia celem zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniał ustawodawcę do nawiązania do wymogów objętych zobowiązaniami wskazanymi w umowach republikańskich»<sup>31</sup>.

W rządowym projekcie artykułu 1 położono nacisk (być może niecelowo) na wolę uregulowania w całej ustawie „prawa do rekompensaty” z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., a nie w związku z „przesiedleniem się” w powojenne granice Polski, gdyż enumeratywnie wymienione w tym przepisie cztery umowy międzynarodowe zostały wyszczególnione dopiero po powyższej definicji „prawa do rekompensaty”. Co jednak najważniejsze, zgodnie z art. 7 ust. 1 tego projektu „Wojewoda (...) dokonuje oceny spełnienia wymogów [przesłanek], o których mowa w art. 2–4 i art. 5 ust. 1”. Projektowany art. 2 przedłożenia rządowego nie zawierał odesłania do art. 1 i stanowił: „Prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego nieruchomości, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi: 1) zamieszkiwał w dniu 1 września 1939 r. na terenach, o których mowa w art. 1, był w tym dniu obywatelem polskim i opuścił te tereny w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.; 2) posiada obywatelstwo polskie”. Tym samym rządowy projekt ustawy przewidywał następujące wymogi prawa do rekompensaty: 1) zamieszkanie na byłych terenach Polski, 2) opuszczenie tych terenów w związku z II wojną światową, 3) posiadanie obywatelstwa polskiego w dniu rozpoczęcia tej wojny oraz w momencie potwierdzenia prawa do rekompensaty. Wobec tego nawet treść projektu ustawy, zawarta w przedłożeniu rządowym, nie zawierała wymogu przesiedlenia się właściciela

<sup>29</sup> NSA w cytowanych wyrokach z: 9 października 2014 r., I OSK 2763/13; 7 lipca 2017 r., I OSK 2488/16; 11 sierpnia 2020 r., I OSK 3343/19, odwołał się wyłącznie do uzasadnienia rządowego projektu ustawy (Sejm IV kadencji, druk nr 3793), mimo że przepis art. 1 ust. 2 został dodany podczas prac sejmowych.

<sup>30</sup> OSNC 1991, nr 8–9, poz. 97.

<sup>31</sup> Sejm IV kadencji, druk nr 3793, uzasadnienie projektu, s. 9.



pozostawionych nieruchomości w powojenne granice Polski, co znajdowało potwierdzenie nie tylko w brzmieniu art. 2, lecz także w świetle pozostałych omówionych powyżej zagadnień. Kwestia ta była na tyle czytelna, że zwrócił na nią uwagę Jan Morwiński w opinii z 23 maja 2005 r. sporządzonej na zlecenie Podkomisji sejmowej, dotyczącej rządowego projektu ustawy: „[w] obecnym brzmieniu interpretacja art. 2 projektu prowadzić może do wniosku, iż uprawnione są nie tylko osoby (...) ewakuowane (przesiedlone) na podstawie układów republikańskich, ale także te, które tak zwane ziemie zabużańskie opuściły w związku z toczącą się wojną przed 1944 r. i już tam nie powróciły. (...) Reasumując, projekt powinien w sposób jasny określać zakres podmiotowy uprawnionych”<sup>32</sup>. Z uwzględnieniem uzasadnienia rządowego projektu ustawy i jego treści można zatem stwierdzić, że przedłożenie rządowe pozostawało niespójne co do kwestii przesiedlenia – jego pisemne uzasadnienie wskazywało na taki warunek, podczas gdy zaproponowane brzmienie przepisu pomijało go, ograniczając się do wymogu opuszczenia byłych terenów Polski. W obu płaszczyznach (uzasadnienia i proponowanych rozwiązań) przedłożenie rządowe obejmowało w gronie osób uprawnionych wszystkie osoby, które przesiedliły się z Kresów w wyniku zdarzeń wojennych, w tym te, które dokonały tego poza planowym przesiedleniem.

W toku prac sejmowych nad ustawą ścierały się dwie opcje. Jedni chcieli ukształtować uprawnienia zabużańskie wąsko – przez ograniczenie ich do praw przysługujących wyłącznie osobom „ewakuowanym” na podstawie układów republikańskich i umowy z dnia 6 lipca 1945 r. Osoby te argumentowały, że obowiązek państwa wynika tylko ze wspomnianych umów. Wśród takich osób byli m.in. autor cytowanej opinii prawnej Jan Morwiński oraz przedstawiciele rządu i zasadniczo posłowie SLD. Drugą opcję prezentowali zwolennicy ukształtowania uprawnień zabużańskich możliwie szeroko, wywodzili je bowiem z samego faktu pozostawienia nieruchomości za Bugiem w wyniku opuszczenia wschodnich terenów II RP w związku z wojną (posłowie opozycji). W toku dyskusji prowadzonej w Komisji Skarbu Państwa nie przedstawiano żadnych wariantów pośrednich, odwołujących się do konieczności objęcia prawem do rekompensaty wszystkich obywateli polskich, którzy opuścili Kresy w dowolny sposób, jednak pod warunkiem ich przesiedlenia się w obecne granice Polski. Jak wówczas wskazał poseł Marek Suski, podczas prac Podkomisji sejmowej przyjęto nowe brzmienie art. 1: „Podkomisja wprowadziła zmiany do rządowego projektu ustawy (...). Rozszerzono zakres art. 1, przyjmując, że prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP przysługuje również osobom wypędzonym z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także osobom, które musiały je opuścić w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Przedłożenie rządowe uwzględniało jedynie układy zawarte we wrześniu 1944 r. (...) oraz umowę z 6 lipca 1945 r. (...)”<sup>33</sup>. Wspomniana pro-

<sup>32</sup> Opinia prawna Jana Morwińskiego z 23 maja 2005 r. dotycząca projektu ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego (druk nr 3793), <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3793> (dostęp: 30.01.2022 r.).

<sup>33</sup> Biuletyn nr 4897/IV z 237. posiedzenia Komisji Skarbu Państwa w dniu 7 lipca 2005 r.

pozycja art. 1 projektu Podkomisji – cytując za posłem Gabrielem Janowskim – wskazywała na dwa niezależne źródła uprawnień zabużańskich, a mianowicie: „Art. 1 ust. 1 mówi o wypędzeniu z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczeniu w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Ust. 2 wymienia 4 akty prawne”<sup>34</sup>, tj. trzy układy republikańskie z września 1944 r. i umowę z 6 lipca 1945 r. W związku z tym w toku prac w Podkomisji zaproponowano nowe – w stosunku do projektu rządowego – brzmienie art. 1 projektu ustawy, który przewidywał osobne jednostki redakcyjne (punkty<sup>35</sup>) określające dwie grupy okoliczności stanowiących źródło prawa do rekompensaty: pkt 1 mówiący o „wypędzeniu z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczeniu w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.” oraz pkt 2 wiążący te uprawnienia z wypędzeniem dokonany na podstawie wymienionych w nim umów międzynarodowych. Projekt w wersji Podkomisji dokonał także innej ważnej zmiany polegającej na powiązaniu art. 1 z zawierającym wymogi prawa do rekompensaty art. 2 (przez stosowne odesłanie w tym ostatnim przepisie), czyniąc z treści art. 1 katalog przyczyn opuszczenia byłego terytorium Polski jako jednego z warunków prawa do rekompensaty adresowanych do właściciela pozostawionych nieruchomości. W toku posiedzenia Komisji Skarbu Państwa 7 lipca 2005 r. propozycję Podkomisji sejmowej oceniano jednoznacznie jako „rozszerzenie zakresu art. 1” (poseł M. Suski) przez wprowadzenie „generaln[ej] zasad[y] (...) [iż] państwo polskie będzie również ponosiło odpowiedzialność za to, że obywatele polscy w różnych okolicznościach i w różny sposób opuszczali terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>36</sup> (poseł F. Wołowicz), istota zaś takiego rozwiązania oznaczałaby „odpowiedzialność[ć] za to, że jeden czy drugi zbrodniczy reżim, stalinowski czy hitlerowski, spowodował pewne sytuacje życiowe dla dużych grup społecznych. Na podobnej zasadzie można by się domagać, aby państwo polskie wypłaciło odszkodowanie wszystkim mieszkańcom dotkniętym jakimikolwiek skutkami wojny. Taki jest sens art. 1 ust. 1 [projektu Podkomisji]”<sup>37</sup> (poseł F. Wołowicz). Ponadto wskazywano, że „[o]bywatele polscy, którzy są pokrzywdzeni i nie obejmuje ich ust. 2 (...), mogą ubiegać się o rekompensatę na podstawie ust. 1. Ten przepis daje szansę tym ludziom”<sup>38</sup> (poseł G. Janowski). Poseł Franciszek Wołowicz jako przedstawiciel opcji „wąskiego ujmowania kręgu uprawnionych” ocenił zaproponowane rozwiązanie jako niewłaściwe i wniósł o skreślenie nawet art. 1 ust. 1 w proponowanym przez Podkomisję brzmieniu, gdyż jedynie „[p]owinniśmy uregulować kwestie, za które państwo polskie ponosi odpowiedzialność. A ta odpowiedzialność obejmuje stosowne umowy”<sup>39</sup>. Dopiero na tym etapie i w reakcji na to stanowisko poseł Marek Suski zaproponował połączenie obydwu ustępów

<sup>34</sup> W rzeczywistości jednostki redakcyjne w art. 1 projektu Podkomisji były punktami.

<sup>35</sup> Posłowie uczestniczący 7 lipca 2005 r. w pracach Komisji Skarbu Państwa błędnie nazywali je ustępami.

<sup>36</sup> Sprawozdanie Podkomisji sejmowej z 6 lipca 2005 r.; art. 2 otrzymał wówczas brzmienie, w którym został uchwalony przez Sejm 8 lipca 2005 r.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Tamże.

w taki sposób, aby objęte propozycją Podkomisji sejmowej przypadki „wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.” były „dokonane na podstawie” aktów wskazanych w art. 1 pkt 2 omawianego projektu Podkomisji, co oznaczało faktyczną rezygnację z samodzielnej treści art. 1 pkt 1 projektu Podkomisji. Zdawano sobie zresztą z tego sprawę, gdyż rozwiązanie zaproponowane przez posła Suskiego uznano za „w dużej części konsumuj[ące] wniosek pana posła Franciszka Wołowicza” (poseł Ryszard Zbrzyzny), a poseł Wołowicz w konsekwencji cofnął swój wniosek w przedmiocie skreślenia ust. 1. Rozwiązania przyjętego przez Podkomisję bronił poseł Janowski, który wskazywał, że „[p]ropozycja pana posła Marka Suskiego zmienia stan rzeczy. Ust. 1 dotyczy przypadków, które nie są ujęte w ust. 2. Propozycja zawarta w sprawozdaniu podkomisji jest racjonalna i uzasadniona”<sup>40</sup>. Stanowiska Podkomisji bronił także poseł Leszek Samborski: „Ta kwestia była omawiana przez podkomisję. Przyjęto określone przepisy. Dziwię się, że pan poseł Franciszek Wołowicz, który jest członkiem podkomisji, powraca do tej sprawy. (...) Sprawa była dokładnie analizowana. Zmiana tego przepisu w tej chwili nie ma sensu”<sup>41</sup>. Mimo głosów sprzeciwu propozycja posła Suskiego została przyjęta. Przytoczone wypowiedzi jednoznacznie potwierdzają, że proponowane przez Podkomisję rozwiązanie dotyczące art. 1 ust. 1, obejmujące wyjście poza okoliczności zorganizowanej ewakuacji na podstawie układów republikańskich i umowy z dnia 6 lipca 1945 r., traktowano jako bardzo szerokie uprawnienie (najszerze z możliwych) odnoszące się do wszystkich obywateli polskich, którzy opuścili Kresy, pozostawiając tam swoje mienie.

Komisja Skarbu Państwa pracowała 7 lipca 2005 r. na swym 237 posiedzeniu także nad drugą kwestią, a mianowicie nad wnioskiem posła Gabriela Janowskiego o „uzupełnienie umów wymienionych w rt.. 1 ust. 2 o umowę z 25 marca 1957 r. między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej. Myślę, że przywołanie tej umowy jest niejako całkowitym dopełnieniem drogi, jaką polscy obywatele przebyli od czasów wojny aż do czasów powojennych, włącznie z 1957 r. Uważam, że jest to zasadna propozycja, tym bardziej że zapis ten był już wcześniej zgłoszony w projekcie z grudnia ub.r.”<sup>42</sup>. W reakcji na tę poprawkę przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury Andrzej Bratkowski poprosił posła Janowskiego o wycofanie tej poprawki i wskazał: „Ta kwestia była dogłębnie omawiana na kilku posiedzeniach podkomisji. Ostatecznie doszliśmy do wniosku, że zobowiązania państwa polskiego wynikają z czterech wymienionych aktów prawnych, bez względu na to, jakie to były zobowiązania. Natomiast ta umowa, którą przywołuje pan poseł Gabriel Janowski, przewidywała, że osoby przesiedlane czy deportowane mogą rozporządzać mieniem według swojego uznania zgodnie z ustawodawstwem

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> Tamże. Odnośnie do traktowania tzw. późnych repatriantów jako uprawnionych do rekompensaty zabużańskiej zob. także wyroki NSA: z 12 marca 2014 r., I OSK 3015/13, LEX nr 1487801; z 18 sierpnia 2016 r., I OSK 2654/14, LEX nr 2142160; oraz J. Forystek, *Komentarz...*, s. 134–137.

ZSRR, władze radzieckie deklarowały udzielenie tym osobom niezbędnej pomocy [w] zbyciu nieruchomości. Zatem ta umowa zakładała dobrowolność przemieszczenia, choć zdajemy sobie sprawę, że ten wyraz powinien być ujęty w cudzysłów, bo wiemy, co to znaczyło. Państwo polskie ma zobowiązania w stosunku do osób, które są objęte czterema umowami wymienionymi w sprawozdaniu podkomisji. Dysponujemy opinią na ten temat<sup>43</sup>. Z kolei poseł Samborski podkreślił swoistą „dobrowolność” powrotów i dodał: „Jeżeli chodzi o 1957 r. i ludzi, którzy wówczas wracali z ZSRR, to chciałbym zwrócić uwagę, że moja ciotka (...) do 1957 r. przebywała w różnych łagrach sowieckich i rzeczywiście dobrowolnie wróciła do Polski, natychmiast gdy pojawiła się taka możliwość. Na tym polegała dobrowolność powrotów w 1957 r. Wszyscy wracali dobrowolnie, bo nikt nie chciał tam zostać”<sup>44</sup>. Wspomniana poprawka posła Janowskiego została odrzucona przez Komisję. Co istotne, propozycja posła Janowskiego nie zmierzała do zmiany samoistnego znaczenia i zakresu art. 1 pkt 1 propozycji Podkomisji, gdyż – jak wskazał sam autor (G. Janowski) – „[o]bywatele polscy, którzy są pokrzywdzeni i nie obejmuje ich ust. 2 nawet po przyjęciu mojej poprawki, mogą ubiegać się o rekompensatę na podstawie ust. 1”<sup>45</sup>. W świetle powyższego argumenty podnoszone za rozszerzeniem katalogu definiującego akty prawne stanowiące podstawy ewakuacji obywateli polskich o umowę z dnia 25 marca 1957 r. nie dotyczyły oceny zakresu art. 1 pkt 1 projektu Podkomisji ani też przyszłego art. 1 ust. 2 ustawy, którego brzmienie zostało zaproponowane dopiero w dniu następnym (8 lipca 2005 r.). Kwestia modyfikacji katalogu aktów ewakuacyjnych była podnoszona z pełną świadomością, że jego ewentualna zmiana nie wyczerpie zakresu rozszerzenia podmiotowego zawartego w art. 1 pkt 1 projektu Podkomisji ani też nie stoi z nim w kolizji. Omówiona powyżej dyskusja podczas 237. posiedzenia Komisji w dniu 7 lipca dotyczyła uzupełnienia art. 1 pkt 2 projektu Podkomisji, nazywanego przez posłów art. 1 ust. 2 (zob. powyżej), który to przepis – co trzeba podkreślić – nie odpowiadał treściowo ostatecznie uchwalonemu art. 1 ust. 2 ustawy<sup>46</sup>.

Do sprawy brzmienia art. 1 projektu ustawy powrócono podczas następnego, 238. posiedzenia Komisji Skarbu Państwa, które odbyło się 8 lipca 2005 r., kiedy to rozpatrywano poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania<sup>47</sup>. Należy pamiętać, że w poprzednim dniu Komisja Skarbu Państwa dokonała zmiany art. 1 projektu Podkomisji (a nie projektu rządowego) przez wyeliminowanie z jego treści – wbrew stanowisku części posłów – najszerzego z możliwych zakresu katalogu osób uprawnionych na korzyść rozwiązania najwęższego, ograniczającego ten krąg do osób objętych umowami przesiedleńczymi. W czasie tegoż 238. posiedzenia Komisji poseł

<sup>43</sup> Sprawozdanie Podkomisji sejmowej z 6 lipca 2005 r. Chodziło o cytowaną opinię J. Morwińskiego z 23 maja 2005 r.

<sup>44</sup> Sprawozdanie Podkomisji sejmowej z 6 lipca 2005 r.

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> Dlatego NSA błędnie w wyroku I OSK 3077/19 wskazał, że „to właśnie o powracających na podstawie umowy z 25 III 1957 r., czyli o powracających w warunkach «drugiej repatriacji» dyskutowali posłowie na posiedzeniu Komisji Skarbu Państwa jako objętej dyspozycją proponowanego ustępu 2 art. 1 obecnie obowiązującej ustawy zabużańskiej”.

<sup>47</sup> Biuletyn nr 4908/IV z 238 posiedzenia Komisji Skarbu Państwa w dniu 8 lipca 2005 r.

Tadeusz Maćkała zreferował poprawkę zgłoszoną w drugim czytaniu przez klub parlamentarny PO: „Poprawka nr 1 dotyczy dodania w art. 1 ust. 2. Chodzi o stosowanie przepisów ustawy wobec osób, które opuściły terytorium Rzeczypospolitej z przyczyn innych niż wymienione w ust. 1. W mojej ocenie ta poprawka konsumuje katalog wydarzeń, które mogły zmusić obywateli Rzeczypospolitej do opuszczenia kresów wschodnich. Nie wszystkie okoliczności zawarte w ust. 1 obejmują ludzi, którzy zostali zmuszeni do wyjazdu z Kresów. Są oni obywatelami polskimi, czy nawet zamieszkują w Rzeczypospolitej, ale nie zostali wypędzeni na podstawie układów republikańskich, które wymieniamy w ust. 1. Wydaje się, że takie sformułowanie jest zasadne i na pewno pomoże objąć rekompensatami kolejne osoby<sup>48</sup>. Stanowisko to poparł poseł Gabriel Janowski: „W pełni popieram ten przepis. On rzeczywiście uzupełnia to wszystko, co wywoływało nasze wątpliwości. (...) To, co przedstawił poseł, jest znakomitym uzupełnieniem ustawy i stawia kropkę nad «i». Nikt nie będzie mógł powiedzieć, że nie ma odpowiedniej możliwości ubiegania się o rekompensatę. Ten przepis umożliwia pozytywne załatwienie rekompensaty tym wszystkim obywatelom, którzy nie mieszczą się w 4 punktach ust. 1<sup>49</sup>. Zaproponowane rozwiązanie po raz kolejny spotkało się z opozycją przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury (Andrzeja Bratkowskiego): „[z]e względu na czystość katalogu i prawoadministracyjną formułę kwalifikowania osób jesteśmy za utrzymaniem tego, co przyjęła Komisja. Opowiadamy się za nieprzyjmowaniem tej poprawki<sup>50</sup>. W odpowiedzi na to autor uzasadnienia poprawki poseł Maćkała zareagował emocjonalnie: „z taką czysto biurokratyczną argumentacją, jaką przedstawił pan minister, nie mogę się zgodzić. Jest wielu Polaków, którzy przebywali w łagrach sowieckich. Niektórzy do kraju wracali w 1956 czy w 1958 r. Nie sądzę, żeby ich obejmowały dekrety republikańskie. Uważam, że ludzie, którzy poświęcili swoje życie i zdrowie, powinni otrzymać rekompensatę. Ci, którzy zginęli, nie będą uprawnieni, ale ci, którzy przeżyli, stracili zdrowie, zostawili spadkobierców, powinni być objęci przepisami tej ustawy<sup>51</sup>. Wskazana poprawka posła Tadeusza Maćkały nie uzyskała akceptacji Komisji Skarbu Państwa podczas jej 238 posiedzenia<sup>52</sup>.

Następnie, już w ramach trzeciego czytania, przystąpiono do głosowania przez Sejm nad analizowaną poprawką. Zgodnie ze sprawozdaniem stenograficznym ze 107. posiedzenia Sejmu z 8 lipca 2005 r.: „Poseł Sprawozdawca Marek Suski: (...) W trakcie drugiego czytania zgłoszono (...) poprawki. Jedna polegała na rozszerzeniu katalogu osób uprawnionych, które w wyniku wojny rozpoczętej w 1939 r. musiały opuścić terytoria obecnie niestanowiące obszaru Rzeczypospolitej Polskiej. Ta poprawka nie uzyskała większości głosów w komisji. (...) Wicemarszałek Kazimierz Michał Ujazdowski: W poprawce 1. do art. 1 wnioskodawcy, przez dodanie ust. 2, proponują, aby przepisy ust. 1 stosować także do osób, które na skutek

<sup>48</sup> Tamże.

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Tamże.

<sup>52</sup> Tamże.

innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komisja wnosi o odrzucenie tej poprawki. Przystępujemy do głosowania. (...) Głosowało 349 posłów. Za było 176 posłów<sup>53</sup>, przeciw – 173, nikt się nie wstrzymał. (Oklaski)<sup>54</sup>. W takich okolicznościach uchwalono tę poprawkę, a następnie całą ustawę wraz z art. 1 ust. 2 w jego obecnym brzmieniu.

Wypada dodać, że w toku prac Komisji Skarbu Państwa uzasadnienie autorские poprawki stanowiącej uchwalony później przepis art. 1 ust. 2 ustawy zostało sformułowane w pierwszej wypowiedzi posła Tadeusza Maćkały podczas posiedzenia tejże Komisji 8 lipca 2005 r. Poseł Maćkała zaznaczył wówczas, że proponowany przepis „konsumuje katalog wydarzeń, które mogły zmusić obywateli Rzeczypospolitej do opuszczenia kresów wschodnich. Nie wszystkie okoliczności zawarte w ust. 1 obejmują ludzi, którzy zostali zmuszeni do wyjazdu z Kresów. Są oni obywatelami polskimi, czy nawet zamieszkują w Rzeczypospolitej, ale nie zostali wypędzeni na podstawie układów republikańskich, które wymieniamy w ust. 1”<sup>55</sup>. Wypowiedź ta świadczy, że celem obowiązującego obecnie przepisu (w przeświadczeniu odautorskim) miało być takie uzupełnienie art. 1, aby określony w nim zakres przedmiotu ustawy obejmował pełny katalog przypadków, w których obywatele polscy byli zmuszeni do opuszczenia Kresów w związku z wojną<sup>56</sup>.

W trakcie prac parlamentarnych nie podnoszono wprost i nie omawiano argumentu o konieczności nawiązania przez właściciela pozostawionych nieruchomości jakiegokolwiek więzi fizycznej z terytorium Polski w jej powojennych grani-

<sup>53</sup> Za głosowali posłowie wszystkich opcji z wyjątkiem posłów SLD, SG i UP oraz większości posłów SDPL <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&107&282> (dostęp: 30.01.2022 r.).

<sup>54</sup> Stenogram ze 107. posiedzenia Sejmu IV kadencji z 8 lipca 2005 r., s. 582.

<sup>55</sup> Biuletyn nr 4908/IV z 238. posiedzenia Komisji Skarbu Państwa w dniu 8 lipca 2005 r.

<sup>56</sup> Zdaniem autorów nie należy odczytywać uzasadnienia poprawki stanowiącej źródło art. 1 ust. 2 ustawy z kolejnej wypowiedzi posła Maćkały podczas 238. posiedzenia Komisji, tj. z wypowiedzi: „z taką czysto biurokratyczną argumentacją, jaką przedstawił pan minister, nie mogę się zgodzić. Jest wielu Polaków, którzy przebywali w łagrach sowieckich. Niektórzy do kraju wracali w 1956 czy w 1958 r. Nie sądzę, żeby ich obejmowały dekrety republikańskie. Uważam, że ludzie, którzy poświęcili swoje życie i zdrowie, powinni otrzymać rekompensatę. Ci, którzy zginęli, nie będą uprawnieni, ale ci, którzy przeżyli, stracili zdrowie, zostawili spadkobierców, powinni być objęci przepisami tej ustawy”. Wystąpienie to stanowiło bezpośrednią i emocjonalną reakcję na stanowisko przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury (oponującego przeciwko poprawce zreferowanej wcześniej przez posła Maćkałę). Dlatego poseł Maćkała, w ramach polemiki, posłużył się jaskrawym, ale wycinkowym przykładem zastosowania poprawki swego klubu, który miał zbić „biurokratyczną argumentację”, a nie przedstawiać pełny zakres podmiotowy analizowanej poprawki. Że był to przykład wycinkowy, nie powinno budzić wątpliwości, dotyczył bowiem wyłącznie jednej kategorii Kresowian, a mianowicie łagierników. Nawet w tej wypowiedzi poseł Maćkała wyraźnie odróżnił poświęcenie życia od poświęcenia zdrowia i wskazał, że także ci, którzy „przebywali w łagrach sowieckich (...) którzy poświęcili swoje życie (...) powinni otrzymać rekompensatę. Ci, którzy (...) zostawili spadkobierców, powinni być objęci przepisami tej ustawy”, gdyż tylko „[n]iektórzy do kraju wracali w 1956 czy w 1958 r.” W tej sytuacji, także w przypadku osób zmarłych w łagrach sowieckich (bo przecież osoby takie spełniały warunki z art. 2 ustawy, tj. zamieszkanie na Kresach i ich opuszczenie w związku z wojną oraz posiadanie obywatelstwa polskiego), powinna być wypłacona rekompensata ich spadkobiercom za pozostawione nieruchomości.

cach, a zwłaszcza przez uzyskanie tam domicylu<sup>57</sup>. Argument „powrotu” był obecny w dyskusji tylko w sposób dorozumiany w stanowisku zwolenników ograniczenia uprawnień zabużańskich do realizacji zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Zakres modyfikacji dokonanych w parlamencie (w szczególności uczynienie z art. 1 katalogu okoliczności kreujących przyczyny „opuszczenia byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” jako warunku prawa do rekompensaty z art. 2 ustawy oraz otwarcie go do postaci pełnej, w której „konsumuje (...) wydarze[nia], które mogły zmusić obywateli Rzeczypospolitej do opuszczenia kresów wschodnich”) wykazuje, że literalna treść ustawy celowo stawiała wyłącznie wymóg opuszczenia byłego terytorium Polski (art. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ustawy), bez konieczności przesiedlenia się w jej powojenne granice. Zmiana art. 1 miała od początku na celu maksymalne rozszerzenie kręgu osób uprawnionych. Już na etapie omawiania projektu Podkomisji głosy przeciwne takiemu rozszerzeniu podnosiły, że oznacza on przyjęcie odpowiedzialności „za to, że obywatele polscy w różnych okolicznościach i w różny sposób opuszczali terytorium” wschodniej Polski, w zupełnym oderwaniu od pierwotnych podstaw międzynarodowych tej odpowiedzialności (postulowano wręcz konieczność powrotu do tych podstaw). Poprawka zgłoszona w trakcie drugiego czytania, która *de facto* przywracała rozwiązanie zaproponowane przez Podkomisję, miała „objąć rekompensatami kolejne osoby”, tak by „nikt nie (...) mógł powiedzieć, że nie ma odpowiedniej możliwości ubiegania się o rekompensatę. Ten przepis [bowiem] umożliwi pozytywnie załatwienie rekompensaty tym wszystkim obywatelom, którzy nie mieszczą się w 4 punktach ust. 1”<sup>58</sup>. Z powyższego zdawano sobie sprawę, czego dowodzi treść protokołów posiedzeń Komisji Skarbu Państwa z 7 i 8 lipca 2005 r. i co potwierdza skierowana do izby niższej wypowiedź posła sprawozdawcy przed głosowaniem w trzecim czytaniu.

W orzecznictwie optującym za warunkiem przesiedlenia się właściciela pozostawionych nieruchomości w powojenne granice Polski podnosi się konieczność wykładni ustawy w zgodzie z historycznymi regulacjami zabużańskimi, bazującymi na układach republikańskich. Choć – zdaniem niżej podpisanych – argument ten nie może mieć znaczenia dla całkowicie nowego ukształtowania w ustawie praw Zabuzan, co wykazano powyżej, to dla porządku warto rozważyć i tę kwestię, zwłaszcza że prokonstytucyjna wykładnia ustawy nakazuje uznać, iż osobami uprawnionymi do rekompensaty (mającymi w tym zakresie „uzasadnione oczekiwania”) powinni być wszyscy właściciele, których ustawodawstwo krajowe i orzecznictwo uczyniło – w okresie poprzedzającym ustawę – beneficjentami przyznanych im uprawnień zabużańskich, związanych z zadośćuczynieniem za pozostawione na byłych terenach Polski nieruchomości, oraz te osoby, których pominięcie prowadziłoby do niezrozumiałego zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli polskich w zależności od faktów i zjawisk, na które osoby te nie miały żadnego wpływu.

<sup>57</sup> Dlatego można zgodzić się z wyrokiem NSA w sprawie I OSK 1918/19, że „warunek powrotu (...) nie był ani podważany, ani kwestionowany”, w ogóle bowiem nie był omawiany w dyskusji.

<sup>58</sup> Cytaty zawarte w tym akapicie zostały już wcześniej przedstawione z pełnymi odniesieniami do źródeł.

Część spośród wczesnych powojennych aktów prawnych dotyczących analizowanej problematyki przewidywała uprawnienia zabużańskie nie tylko dla repatriantów, lecz także dla tych osób, które mieszkały na Kresach i pozostawiły tam swój majątek nieruchomy, a nie podlegały działaniu umów międzynarodowych<sup>59</sup>. Na rozróżnienie to wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 21 września 1989 r., II CR 369/89: „przy nabywaniu (...) od Państwa gruntów rolnych względnie mienia nierolniczego (...) stawiano wymóg zamieszkiwania tych osób przed 1.9.1939 r. na terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach przedwojennych, nie wchodzących w skład obecnego Państwa oraz wymóg pozostawienia mienia na tych terenach. Odpowiednie normy w tym zakresie były zawarte w art. 7 ust. 1 i art. 9 ust. 1 dekretu z 6.12.1946 r. o przekazywaniu przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (...) i art. 14 ust. 1 i 3 dekretu z 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez państwo mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe (...). W przepisach tych wymieniono oddzielnie osoby repatriowane na podstawie umów ewakuacyjnych i oddzielnie inne osoby, które pozostawiły majątek nieruchomy na ziemiach wschodnich, pod warunkiem, że zamieszkiwały tam przed 1.9.1939 r. (...) Należy rozważyć, czy w (...) późniejszych aktach prawnych ustawodawca celowo pominął jako nie uprawnione do ekwiwalentu za pozostawione mienie te osoby, które opuściły tereny włączone do ZSRR przed zawarciem układu z dnia 9.9.1944 r. o ewakuacji względnie które opuściły te tereny w związku z wydarzeniami wojennymi i wobec tego ich mienie nie zostało urzędowo opisane i nie umieszczono tych osób na odpowiednich listach ewakuacyjnych. Istnieją podstawy do wyciągnięcia wniosku, że takiego zamiaru ustawodawca nie miał. Określenie w sposób jednolity osób uprawnionych do ekwiwalentu za pozostawione za granicami kraju mienie może wynikać z faktu, że wszystkie omawiane osoby mieszczą się w pojęciu uprawnionych do ekwiwalentu w rozumieniu umów międzynarodowych, gdyż odpowiadają one zasadniczym warunkom przewidzianym w tych umowach, a mianowicie były obywatelami polskimi w chwili rozpoczęcia wojny w 1939 r., przebywały wtedy na terenach Rzeczypospolitej Polskiej, które nie weszły w skład obecnego Państwa, i pozostawiły mienie na tych terenach. Pozostałe postanowienia zawarte w układach międzynarodowych dotyczące omawianej kwestii mają charakter drugorzędny lub porządkowy”<sup>60</sup>. Choć realizacja (przez osoby niebędące repatriantami) praw zawartych w przywołanych powyżej przepisach z 1946 r. i 1952 r. była możliwa wyłącznie na terenie Polski, to analizowane regulacje nie wymagały, aby uprawnieni byli repatriantami z Kresów (*lege non distinguente*). Przywołane w dekretach uprawnienia nie były zależne od przesiedlenia się właściciela pozostawionego mienia w obecne granice Polski, a nawet szerzej – od jego zamieszkania na terenie Polski<sup>61</sup>. Brak powiązania „istotnych postanowień”

<sup>59</sup> Zob. przypisy 3 i 4.

<sup>60</sup> Zob. przypis 10. Zarówno wyrok SN w sprawie II CR 369/89, jak i uchwała III CZP 29/91 oraz zawarte w nich uwagi pozostały niestety niezauważone w dotychczasowym orzecznictwie NSA i TK; w szczególności nie znał ich Trybunał orzekający w sprawie K 2/04.

<sup>61</sup> Jedynie dekret z 1946 r. przewidywał obowiązek zamieszkania na „Ziemiach Odzyskanych” w dacie nabycia nieruchomości (zarachowania pozostawionego mienia na poczet ceny), choć wymóg



układów stanowiących praprzyczynę uprawnień zabuzańskich z kwestią analizowanego przesiedlenia właściciela pozostawionego mienia został także dostrzeżony w uchwale SN z 24 kwietnia 1991 r., III CZP 29/91<sup>62</sup>, w której wprost stwierdzono, że „spadkobiercom osób, które przed 1 września 1939 r. zamieszkiwały na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego, opuściły je przed rozpoczęciem ewakuacji, pozostawiając tam mienie nieruchomości, którym nie rozporządziły z przyczyn od siebie niezależnych i do Polski nie powróciły, przysługują uprawnienia z art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (...)”. Uchwała ta zapadła w sprawie, w której ojciec powoda, właściciel kresowej nieruchomości, wywieziony w końcu 1939 r. na Sybir, wyostał się z ZSRR i przeszedł szlak bojowy z Armią Andersa, po wojnie zaś wyjechał do Anglii oraz Argentyny, gdzie zmarł w 1971 r. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że: „[w] dotychczasowej judykaturze (...) przyjęto, że art. 88 ust. 1 cytowanej ustawy normuje uprawnienia osób ewakuowanych w wykonaniu układów republikańskich (...) oraz umowy z dnia 25 marca 1957 r. Na równi z osobami, które powróciły do kraju na podstawie wymienionych umów, powinny być traktowane osoby, które nie mogły z prawa do repatriacji skorzystać. Chodzi o osoby, które zamieszkiwały przed 1 IX 1939 r. na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego, pozostawiły tam mienie nieruchomości i opuściły ZSRR przed rozpoczęciem ewakuacji między innymi w związku z wydarzeniami wojennymi, wskutek czego ich mienie nie zostało urzędowo opisane, a one nie zostały umieszczone na listach ewakuacyjnych (...). Inaczej mówiąc: prawo do omawianego ekwiwalentu przysługuje osobom, które były obywatelami polskimi w chwili rozpoczęcia wojny w 1939 r., przebywały na terenach RP, które nie weszły w skład obecnego Państwa, i pozostawiły swoje mienie na tych terenach. Pozostałe postanowienia zawarte w wymienionych układach międzynarodowych mają charakter drugorzędny (...). Należy bowiem mieć na uwadze, że prawo do ekwiwalentu wiąże się przede wszystkim z pozostawionym majątkiem nieruchomości”.

Niezależnie od kwestii istnienia w poprzedzającym ustawę porządku prawnym przepisów przewidujących uprawnienia nie tylko dla repatriantów, wypada podkreślić, że nie należy przeceniać znaczenia „wymogu repatriacji” zawartego w umowach międzynarodowych dotyczących Zabuzan. W historycznym orzecznictwie traktowano go jedynie jako obowiązek poddania się procedurze ewakuacji (właściwie jej rozpoczęcia), bez konieczności przemieszczenia się właściciela pozostawionych nieruchomości w obecne granice Polski<sup>63</sup>, co *de facto* oznaczało wyłącznie obowiązek zmanifestowania przez właściciela przywiązania do obywatelstwa polskiego i woli opuszczenia Kresów. Uzasadnienie wyroku TK w sprawie K 2/04 wyraźnie określa znaczenie czynności przesiedlenia się do Polski w świetle umów

---

ten należy odczytywać wyłącznie jako uregulowanie mające na celu ochronę akcji osiedleńczej na tych terenach (czego dowodem jest brak analogicznego przepisu w dekreście z 1952 r., mającym znaczenie ogólnopolskie).

<sup>62</sup> Zob. przypis 10.

<sup>63</sup> Zob. wyroki: WSA w Warszawie z 7 czerwca 2004 r., I SA 2441/02, LEX nr 690704 i NSA z 13 listopada 2018 r., I OSK 1013/18, LEX nr 2599001.

międzynarodowych. „*Ratio legis* unormowań służących uzyskaniu kompensacji (...) pozostawało w nierozdzielnym związku ze spełnieniem obu (...) warunków”, tj. „posiadania we wrześniu 1939 r. obywatelstwa polskiego (...) oraz (...) przemieszczenia się (...) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych, powojennych granicach z zamiarem stałego zamieszkania”. Co istotne – zdaniem Trybunału – „[u]zasadnieniem tak pomyślanej kompensacji było bowiem umożliwienie obywatelom polskim (i ich rodzinom) rozpoczęcia w miarę normalnego bytowania, w ślad za manifestowanym przywiązaniem do obywatelstwa polskiego (tj. polskiej przynależności państwowej), wyrażającym się wolą przemieszczenia się na terytorium państwa polskiego w jego powojennych (i obecnych) granicach lub, co najmniej, wyrażeniem na to zgody”<sup>64</sup>. W ocenie Trybunału przemieszczenie się na obecne tereny Polski miało doniosłe znaczenie, w kontekście prażródół uprawnień zabużańskich bowiem służyło zmanifestowaniu woli posiadania (dalszego posiadania) obywatelstwa polskiego przez uprawnionych.

Należy przypomnieć, że dodatkową formą represji wobec mieszkańców anektowanych terenów II RP było narzucenie im radzieckiego obywatelstwa na mocy dekretu Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z dnia 29 listopada 1939 r. Wszyscy, którzy wówczas przebywali na terytoriach, które jako zachodnie obwody Białorusi i Ukrainy zostały wcielone do Związku Radzieckiego, otrzymali obywatelstwo ZSRR, co dotyczyło także przybyłych z obszarów Polski okupowanych przez Niemców oraz z Wileńszczyzny<sup>65</sup>. Dlatego układy republikańskie dotyczyły wyłącznie Polaków i Żydów „będących obywatelami polskimi do 17 września 1939 roku”, a nie dłużej, umowa z dnia 6 lipca 1945 r. zaś wprost zakładała zmianę przez repatriantów (ww. narodowości) obywatelstwa radzieckiego na polskie dopiero z chwilą „repatriacji” (przekroczenia granicy)<sup>66</sup>. Z tych przyczyn Trybunał w wyroku K 2/04 słusznie uznał, że warunek przesiedlenia do Polski w jej nowych granicach miał służyć głównie potwierdzeniu polskiej przynależności państwowej uprawnionych przez wzgląd na to, że władze radzieckie traktowały obywateli polskich pozostających w ZSRR wyłącznie jako swoich obywateli. Z tej perspektywy wskazanie na przesiedlenie jako na przesłankę praw zabużańskich (samą w sobie) nie mogłoby znaleźć aprobaty wobec tych Kresowian (ich spadkobierców), którzy nigdy (w szczególności po 17 września 1939 r.) nie utracili obywatelstwa polskiego. Co więcej, ewentualne wykorzystanie braku przesiedlenia się właściciela pozostawionego mienia do Polski w jej powojennych granicach jako podstawy odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty stoi w jasnej sprzeczności z powyższym uzasadnieniem kompensacji w tych przypadkach, w których „manifestowanie przywiązania do obywatelstwa polskiego” skutkowało dla obywateli polskich brakiem możliwości ekspatriowania się do Polski w jej powojennych granicach. Należy bowiem mieć na względzie, że jakiegokolwiek „zmanifestowanie” przez oby-

<sup>64</sup> Wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK ZU-A 2004, nr 11, poz. 117, pkt III.10 uzasadnienia, analogicznie także w pkt III.3 uzasadnienia.

<sup>65</sup> W. Marciniak, *Uwagi o genezie polsko-radzieckiej umowy repatriacyjnej z 6 lipca 1945 r.*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Historica” 2013, t. 91, s. 112.

<sup>66</sup> Tamże, s. 131.

watela polskiego przywiązania do obywatelstwa polskiego po 17 września 1939 r., a przed okresem planowej ewakuacji (na podstawie układów republikańskich czy też umowy z dnia 6 lipca 1945 r.) przeważnie skutkowało drastycznym pogorszeniem jego położenia, które niejednokrotnie na skutek działań sowieckiego aparatu represji (NKWD) uniemożliwiało mu skorzystanie z akcji przesiedleńczej<sup>67</sup>.

Aspekt ten łączy się z obowiązkiem prokonstytucyjnej wykładni ustawy. Zawarty w umowach międzynarodowych mechanizm przesiedlenia się właściciela pozostawionych nieruchomości na obecne tereny Polski miał służyć jedynie możliwości utrzymania na przyszłość polskiego obywatelstwa przez osoby poddane działaniu tych umów, a przez to nie miał na celu wykreowania wobec tych osób wymogu domicylu w powojennych granicach Polski jako samoistnego warunku prawa do świadczeń zabużańskich. Ów mechanizm – także obecnie – nie może być postrzegany jako źródło takiego warunku, gdyż współczesne standardy konstytucyjne przewidują, że zamieszkanie w państwie udzielającym świadczeń socjalnych (analogicznie: w powojennej Polsce) nie ma istotnego znaczenia dla powstania takich uprawnień w przypadku osób, które legitymują się obywatelstwem danego kraju jako silniejszym rodzajem więzi niż związek polegający na zamieszkananiu w takim państwie. Trybunał Konstytucyjny – powołując się na swój wyrok w sprawie P 8/11 oraz na wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 – uznał, że „[i]stotną wspólną myślą obu orzeczeń jest (...) teza o dopuszczalności kształtowania dostępu do świadczeń socjalnych z zastosowaniem przesłanki domicylu tylko wtedy, gdy ma to służyć wykazaniu dostatecznej więzi między osobą uprawnioną i państwem. W obydwu wyrokach wskazano przy tym dosyć wyraźnie, że dla stwierdzenia tej więzi wystarczające jest spełnienie przez uprawnionego przesłanki obywatelstwa”<sup>68</sup>. Dlatego repatriację na podstawie umów międzynarodowych można postrzegać co najwyżej jako postulat, aby rekompensata przysługiwała osobom mającym obywatelstwo polskie nie tylko 1 września 1939 r., lecz także w okresie realizacji tych umów, co jest zbliżone do postulatu utrzymania przez właściciela pozostawionych nieruchomości (jego spadkobierców) obywatelstwa polskiego w okresie powojennym.

Należy zauważyć, że racjonalny ustawodawca nie mógł uczynić czynności faktycznej przesiedlenia się właściciela pozostawionych nieruchomości w obecne granice Polski przesłanką prawa do rekompensaty w sytuacji, gdy potencjalni bene-

<sup>67</sup> Paradoksalnie, także po zawarciu umów z lat 1944–1945 wola skorzystania z repatriacji przez obywateli polskich innych narodowości niż polska i żydowska, przebywających w państwach trzecich, musiała spowodować pogorszenie ich położenia, tj. „repatriację” do ZSRR jako do państwa, wobec którego TRJN zrzekł się zwierzchności nad tymi grupami obywateli polskich (*sic!*); zob. W. Marciniak, *Polskie interpretacje umowy z ZSRR z 6 lipca 1945 roku w kwestii obywatelstwa osób przebywających na terytoriach państw trzecich*, „Echa Przeszłości” 2016, t. 17, s. 211–227; w przypadku obywateli polskich narodowości polskiej i żydowskiej, pochodzących z Kresów, a przebywających w państwach trzecich, ich przynależność państwowa (w powojennych realiach) była rozmaicie interpretowana (m.in. kwestionowano ich obywatelstwo polskie), a zatem niepewna, podobnie jak postępowanie władz radzieckich oraz polskich wobec tych osób, co także mogło skutkować pogorszeniem położenia uprawnionych i niewątpliwie nie sprzyjało bezpiecznej akcji repatriacyjnej (zob. tamże, s. 214–215, 221–227).

<sup>68</sup> Wyrok TK w sprawie SK 11/12.

ficjenci tego prawa często nie mieli żadnego wpływu na swoje losy w czasie wojny i po jej zakończeniu, a zatem nie mieli możliwości w sposób swobodny podjąć decyzji o skorzystaniu z wymienionego instrumentu<sup>69</sup>. Przesłanka racjonalności ustawodawcy sprzeciwia się także wymogowi przesiedlenia, gdyż takowy byłby sprzeczny z funkcją prawa do rekompensaty. Celem świadczeń zabużańskich było i jest m.in. udzielenie pomocy socjalnej osobom, które utraciły pozostawione nieruchomości na byłych terenach Polski. Nawet gdyby uznać, że przemieszczeniu w obecne granice Polski miał towarzyszyć zamiar stałego pobytu, to i tak obranie nowego miejsca zamieszkania w powojennej Polsce nie musiało mieć trwałego charakteru i często nie miało, jak w przypadku żołnierzy AK okręgu wileńskiego lub lwowskiego. Jest symptomatyczne, że żaden z przepisów regulujących uprawnienia zabużańskie nie określał minimalnej długości okresu zamieszkania w powojennej Polsce dla nabycia tych uprawnień. W przypadku repatriantów zamiar zamieszkania w nowych granicach Polski nie musiał kreować trwałych stanów faktycznych, gdyż zamiar stałego pobytu „nie jest równoznaczny z pragnieniem dożywotniego lub co najmniej długotrwałego pozostawiania w danej miejscowości. Oczywiście jest, iż osoba fizyczna może zmienić swoje miejsce zamieszkania”<sup>70</sup>. „Zamiar pobytu w miejscu zamieszkania nie oznacza pragnienia dożywotniego przebywania w danej miejscowości. Nawet sytuacja, w której dana osoba deklaruje, że w przyszłości może zmienić miejsce zamieszkiwania, nie oznacza, że dotychczasowe miejsce zamieszkania nie ma charakteru stałego”<sup>71</sup>. W świetle powyższego skuteczne przesiedlenie się w obecne granice Polski mogło nastąpić również w razie krótkotrwałego pobytu w nowym miejscu osiedlenia (w obecnych granicach Polski), spowodowanego następczą emigracją, np. w obawie przed prześladowaniami ze strony NKWD i UB. Kreowanie wymogu przesiedlenia się choćby na krótki, objęty z góry powziętym zamiarem emigracji, okres zamieszkania w powojennych granicach Polski byłoby całkowicie nieracjonalne. W kontekście funkcji socjalnej rekompensaty zabużańskiej warto wskazać, że jeżeli ma ona umożliwić odzyskanie choć części standardu życiowego zbliżonego do uprzednio posiadanego przez osoby, które utraciły swe mienie (ich spadkobierców), to brak przesiedlenia się przez te osoby do Polski w jej powojennych granicach jest obojętne dla realizacji tego celu przez analizowane świadczenie. Udzielenie pomocy socjalnej osobom, które w wyniku wypędzenia oraz innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić dawne terytorium Polski, jest możliwe w każdym miejscu, w którym osoby te mieszkały (mieszkają). Wyrok TK w sprawie K 2/04 wprost wskazał, że analizowane świadczenie może być kierowane także do osób mieszkających poza granicami Polski (ogromnej rzeszy naszych emigrantów), a w tych przypadkach socjalny charakter prawa nie jest również podważany.

Co więcej, należy przypomnieć, że Trybunał w wyroku SK 11/12 wskazał, iż omawiany „wymóg (...) pozostaje w sprzeczności z przeważająco socjalnym cha-

<sup>69</sup> Zob. przypis 67.

<sup>70</sup> Tak NSA w postanowieniu z 25 listopada 2015 r., I OW 165/15, LEX nr 2002096.

<sup>71</sup> Tak NSA w wyroku z 4 lipca 2017 r., II OSK 862/17, LEX nr 2320812 oraz w postanowieniu z 7 października 2010 r., I OW 99/10, LEX nr 741789.

rakterem rekompensat, ustalonym w wyroku o sygn. K 2/04 (...), [ponieważ] nie oznacza «miarkowania» rekompensaty w zależności od liczby posiadanych nieruchomości ani też nie powoduje, że rekompensatę otrzymują osoby, dla których utracona nieruchomość była centrum życiowym (...). W rezultacie, dokonane (...) zawężenie kręgu osób uprawnionych (...) nie jest przydatne dla realizacji celów rekompensaty jako świadczenia publicznoprawnego o charakterze socjalnym, a więc [jest] wadliwe z punktu widzenia zasady proporcjonalności”. W tym przypadku wymóg przesiedlenia się uprawnionych w obecne granice Polski nie jest przydatny dla realizacji socjalnego charakteru rekompensat, gdyż nie różnicuje strumienia tych rekompensat ze względu na okoliczności, które obiektywnie wpływają na zakres potrzebnej pomocy.

Emigranci, czyli osoby, które nie przesiedliły się po wojnie na obecne tereny Polski (ich spadkobiercy, będący w analogicznej sytuacji), to przeważnie osoby, które żyły z daleka od własnego kraju, częstokroć w znacznie gorszych warunkach niż mieszkańcy powojennej Polski. Utrata kresowych nieruchomości była jednakowo dotkliwa dla obu tych grup uchodźców z Kresów (przesiedleńców i emigrantów). Co więcej, osoby posiadające przed wojną nieruchomości także na obecnych terenach Polski (które miały na Kresach jedynie dodatkowe miejsce zamieszkania, a dziś są beneficjentami ustawy, co potwierdza jej nowelizacja ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r.), znajdowały się w znacznie lepszym położeniu niż ci, którzy na Kresach stracili cały swój dobytek i nie mieli możliwości przesiedlić się w obecne granice Polski do urządnego już przed wojną miejsca zamieszkania. Przyjęcie przeciwnego stanowiska oznaczałoby, że przysługująca wyłącznie repatriantom rekompensata za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Polski zawiera w sobie w rzeczywistości pierwiastek rekompensaty za życie w PRL, gdyż tylko tak można odkodować socjalny charakter rekompensaty, rzekomo organicznie związany z okolicznością przesiedlenia się do Polski w jej powojennych granicach.

Repatriacja do Polski nie ma także znaczenia dla odszkodowawczej funkcji rekompensat, choć ta ma charakter uzupełniający w stosunku do funkcji socjalnej, a zatem ma mniejszy wpływ na ukształtowanie przesłanek prawa do rekompensaty. O ile pierwotne uprawnienia zabużańskie (tzw. prawa zaliczenia) mogły być konsumowane bezpośrednio wyłącznie w Polsce, choć niekoniecznie przez osoby zamieszkałe w Polsce, o tyle wprowadzenie wśród form rekompensaty świadczenia pieniężnego realizowanego przelewem bankowym jeszcze bardziej rozluźniło więź uprawnionego z Polską, gdyż spełnienie tego rodzaju świadczenia (wpłynięcie środków na rachunek uprawnionego) może nastąpić wszędzie. Należy jednocześnie zaznaczyć, że już wcześniej (przed wejściem w życie ustawy) osoby uprawnione nie były zobowiązane do zatrzymania otrzymanych świadczeń zabużańskich w granicach Polski<sup>72</sup>. Powyższe oznacza, że rzekomy wymóg uzyskania domicylu w powo-

<sup>72</sup> Dekret wskazany w przypisie 3 ustanawiał jedynie zakaz zbycia nieruchomości przed upływem jednego roku od dnia jej nabycia oraz przed dniem 28 grudnia 1948 r., chyba że za zezwoleniem stosownej władzy.

jennych granicach Polski nie mógłby być przydatny dla dystrybucji rekompensaty oraz realizacji jej funkcji i celów.

W tym miejscu można już przejść do analizy językowo-logicznej badanych przepisów. Pogłębiona analiza treści art. 1 ustawy nie pozwala na przyjęcie konstatacji, że jego ustęp 2 nawiązuje do wyrażonej (i to jedynie w sposób dorozumiany, jak twierdzą zwolennicy „wąskiego” ujęcia kręgu uprawnionych) w ustępie 1 przesłanki przesiedlenia się właściciela pozostawionych nieruchomości w powojenne granice Polski<sup>73</sup>, gdyż treść ustępu 2 tego przepisu wyraźnie odróżnia przypadki nim objęte od tych wskazanych w jego ustępie 1, co wynika z posłużenia się przez prawodawcę sformułowaniem „inne okoliczności”.

Zgodnie z § 55 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>74</sup> podział artykułu na ustępy wprowadza się „w przypadku, gdy między zdaniem wyrażającym samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł”. Owe powiązania powinny dotyczyć treści wyrażających samodzielne myśli, a zatem proces wykładni poszczególnych ustępów nie może prowadzić do zatarcia samodzielności zawartych w nich myśli<sup>75</sup>. Wymóg „powiązania treściowego” oznacza wspólną tematykę poszczególnych ustępów, ich przynależność do tych samych kategorii problemowych, lecz nie warunkuje istnienia jakiegokolwiek zależności między nimi. Takowa musi wynikać z treści przepisów, a nie ze sposobu uporządkowania jednostek redakcyjnych tekstu prawnego. „Powiązanie treściowe” niewątpliwie występuje, gdy poszczególne akapity łączy wspólne zagadnienie, które podlega regulacji w samodzielnych ustępach. Takim wspólnym zagadnieniem dla całego art. 1 ustawy zabużańskiej jest określenie ogólnego przedmiotu regulacji całej ustawy oraz wskazanie różnych przyczyn opuszczenia byłych terenów Polski jako przesłanki wynikającej z odesłania zawartego w art. 2 pkt 1 ustawy.

Artykuł 1 ustawy „określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej”, a zatem informuje ogólnie o rodzaju stosunków społecznych regulowanych tą ustawą. Odesłanie zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy dotyczy „przepisów ust. 1” (liczba mnoga), a nie przepisu (liczba pojedyncza) tego ustępu. Warto zatem zauważyć, że wymienione w art. 1 ust. 1 ustawy akty prawne nigdy nie były przepisami powszechnie obowiązującymi, bo nie stanowiły i nie stanowią źródeł prawa polskiego, a przez to nie nadają się do bezpośredniego stosowania przez sądy i organy administracji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 grudnia 2002 r., K 33/02 wskazał: „zarówno tzw. umowy republikańskie, jak i późniejsze nieopu-

<sup>73</sup> Pogląd o konieczności uznania art. 1 ust. 2 ustawy za dopełnienie art. 1 ust. 1 ustawy w zakresie przesłanki przesiedlenia wyraził NSA w wyroku z 8 grudnia 2020 r., I OSK 1918/19.

<sup>74</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

<sup>75</sup> Dlatego nie można zgodzić się z wyrokami NSA z 8 grudnia 2020 r. w sprawach I OSK 1918/19 i I OSK 3077/19, w których Sąd ten – odwołując się właśnie do § 55 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej – tłumaczy brak samodzielności treści zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy i uznaje za konieczne uzupełnienie jej o zaczerpnięty z art. 1 ust. 1 ustawy wymóg przesiedlenia.

blikowane umowy międzynarodowe dotyczące skutków zmiany granic, nie stwarzają *per se* podstaw do powstania (...) prawa podmiotowego do rekompensaty. (...) [N]ie można przyjąć, że umowy te stanowiły kiedykolwiek element wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej<sup>76</sup>. Dlatego „przepisy ust. 1” w art. 1 ustawy, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, mogą być wyłącznie przepisami „określającymi zasady realizacji prawa do rekompensaty”<sup>77</sup>.

Znaczenie normatywne aktów republikańskich wymienionych w art. 1 ust. 1 ustawy wynika tylko z tego, że jako prażródło uprawnień zostały powołane – i to w ściśle określonym zakresie z art. 2 ustawy – w treści tego aktu. Same w sobie nie konstytuują jakiegokolwiek warunku prawa do rekompensaty, gdyż art. 1 ustawy nie został wymieniony w art. 7 ust. 1 wśród przepisów zawierających „wymogi” prawa do rekompensaty<sup>78</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy okoliczności przywołane w jej art. 1 (w tym akty przywołane w ust. 1 tego artykułu, ale nie tylko, gdyż odwołanie dotyczy pełnej treści art. 1 ustawy) służą określeniu jednej z przesłanek nabycia prawa do rekompensaty, a mianowicie „przyczyny opuszczenia” byłych terenów Polski (rozumianej jako okoliczności faktyczne!) lub braku możliwości powrotu na nie. Adekwatnie do tego treść ustępu 1 artykułu 1 ustawy wskazuje katalog zdarzeń obejmujących „wypędzenia (...) lub opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. dokonan[e] na podstawie” wymienionych w tym ustępie aktów. Także art. 1 ust. 2 ustawy podkreśla, że akty wyszczególnione w ust. 1 służą wyłącznie określeniu części okoliczności faktycznych stanowiących przyczyny opuszczenia byłych terenów Polski lub braku możliwości powrotu na nie, gdyż w art. 1 ust. 2 ustawy wskazano, że zawarta w ustępie 1 norma dotyczy „osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną (...) były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, a zatem innych okoliczności niż wskazane w art. 1 ust. 1 ustawy. To oznacza, że zakresy podmiotowe art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 ustawy nie krzyżują się, albowiem obejmują „inne” względem siebie okoliczności.

<sup>76</sup> OTK ZU-A 2002, nr 7, poz. 97; szerzej na ten temat układów republikańskich zob. J. Forystek, *Komentarz...*, s. 62–83; J. Sadowski, *Umowy międzynarodowe dotyczące mienia zabużań (umowy zabużańskie) i ich skuteczność na gruncie prawa polskiego*, w: J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, *„Mienie zabużańskie” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim*, Warszawa 2002, s. 42–43.

<sup>77</sup> NSA w wyroku z 1 października 2009 r., I OSK 182/09, w kontekście art. 1 ust. 2 ustawy, wskazał: „Brzmienie tego przepisu jest wyraźne, a odczytując go w powiązaniu z ust. 1, należy rozumieć ten przepis w taki sposób, iż «zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej» stosuje się do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić terytorium Rzeczypospolitej”.

<sup>78</sup> Art. 7 ust. 1 ustawy wyklucza także poszukiwanie uzasadnienia wymogu przesiedlenia w treści art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy, gdyż go nie wymienia wśród przepisów określających przesłanki prawa. *Ratio legis* art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy (zawarte w uzasadnieniu przedłożenia rządowego, ale nie w części „Osoby uprawnione”, lecz w części „Tryb potwierdzenia uprawnień”) wyraźnie wskazuje, że ma on charakter techniczno-informacyjny, a nie materialny: „W art. 6 projektu ustawy zawarto przepisy dyscyplinujące (...). [S]ą [one] szczególnie ważne wobec rozszerzenia kręgu (...) o osoby, które realizowały [uprawnienia], na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów (...). Zaproponowane zapisy wypełniają również dyspozycję (...), aby rzetelnie oceniać stan realizacji uprawnień. (...) [M]ają na celu zapobieżenie nadużyciom, które zdarzały się w tym zakresie” (Sejm IV kadencji, druk nr 3793, s. 11 uzasadnienia).

Trzeba pamiętać, że treść art. 1 ust. 2 ustawy została ustalona w konfiguracji, w której nie było jeszcze przepisu art. 1 ust. 1a ustawy<sup>79</sup>. W tej sytuacji należy uznać, że niebudzące wątpliwości literalne brzmienie ustawy, wskazujące, iż podstawa prawa do rekompensaty z art. 1 ust. 2 ustawy zawiera „inne okoliczności” od tych z ust. 2 tego artykułu, podkreśla wymownie autonomiczny charakter ustępu 2 i nie kreuje jakiegokolwiek jego nawiązania do aktów wskazanych w art. 1 ust. 1 ustawy, lecz wręcz przeciwnie – podkreśla odrębność zakresu obu przepisów (tj. ust. 1 i 2). Jeszcze raz wypada przypomnieć, że literalna treść przepisów ustawy (zwłaszcza doniesłego w sprawie art. 2) została zbudowana na gruncie konieczności zerwania przez właściciela pozostawionych nieruchomości więzi z byłymi terenami Polski (opuszczenie byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub brak powrotu na te tereny z tych samych przyczyn), a nie nabycia jakichkolwiek więzi z terenami Polski w jej nowych granicach.

Mimo – zdawałoby się – klarownej zależności omawianych przepisów należy odnotować stanowisko, że „[n]ielogiczn[e] byłoby przyjęcie, że ustęp 1 obejmuje podmioty, które utraciły nieruchomości wskutek (...) enumeratywnie wymienionych przypadków przymusowych przesiedleń do Polski w jej nowych granicach, a ustęp 2 obejmuje podmiotowo wszystkich pozostałych właścicieli mienia – również tych niepowracających do kraju, w tym zamordowanych czy zaginionych w wyniku działań wojennych. Nietrudno zauważyć, że przy takim rozumieniu ustępu 2 przepis ten miałby podmiotowo szerszy zakres niż ustęp 1, a co więcej obejmowałby on swoim zakresem także «repatriantów» z ustępu 1. Taki sposób redagowania tekstu prawnego byłby nielogiczny i pozbawiony sensu”<sup>80</sup>. Powyższy pogląd jest błędny w obu swych twierdzeniach.

Po pierwsze, jak wskazano powyżej, art. 1 ust. 2 ustawy nie konsumuje przypadków z jej art. 1 ust. 1, wyraźnie bowiem dotyczy „innych” grup osób uprawnionych, a ściśle: grup, których dotyczą „inne okoliczności” faktyczne opuszczenia Kresów, niż zostały wskazane w ustępie 1. Powyższe wynika wprost z literalnego brzmienia przepisu i właściwie nie wymaga innej niż językowa wykładni.

Po drugie, nie wiadomo, dlaczego (zakładana)<sup>81</sup> większa pojemność podmiotowa ust. 2 w stosunku do ust. 1 tego przepisu miałaby stanowić argument za brakiem możliwości uznania, że ten pierwszy przepis nie obejmuje osób, które choć opuściły Kresy w związku z wojną, to nie przesiedliły się w obecne granice Polski. Zakres desygnatów danego przepisu (w tym przypadku podmiotów uprawnionych), który nie zazębia się ze zbiorem desygnatów innego przepisu, nie godzi w zasady logiki czy też techniki prawodawczej (sensowności przepisu). Przeciwnie: oba

<sup>79</sup> Przepis ust. 1a art. 1 ustawy poszerzający krąg uprawnionych o osoby, które utraciły nieruchomości wskutek umowy z ZSRR o zamianie odcinków terytoriów tzw. zakola Bugu i Bieszczad, został dodany ustawą nowelizującą z dnia 8 września 2006 r. (Dz.U. Nr 195, poz. 1437).

<sup>80</sup> Tak NSA w wyrokach z 8 grudnia 2020 r., I OSK 1918/19 i I OSK 3077/19.

<sup>81</sup> Tamże. Wyroki te nie przytaczają danych świadczących o tym, że liczba repatriantów objętych art. 1 ust. 1 ustawy była mniejsza niż pozostałych uchodźców z Kresów, którzy nie przesiedlili się do Polski w jej powojennych granicach.



zbiory się wzajemnie uzupełniają i tworzą wspólnie szerszą kategorię zbioru beneficjentów ustawy.

Na tym tle można wskazać, że brak jest przekonujących argumentów jurydycznych (a innych – np. fiskalnych – nie należy brać pod uwagę) za uznaniem, iż art. 1 w zw. z art. 2 ustawy uzależnia możliwość przyznania prawa do rekompensaty od spełnienia rzekomej przesłanki „przesiedlenia się” lub „powrotu” właściciela nieruchomości na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Takie stanowisko narusza chronioną Konstytucją zasadę legalizmu, tj. działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa, czego konsekwencją jest naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz złamanie zakazu arbitralnego różnicowania w obrębie praw i wolności chronionych konstytucyjnie (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Celem istnienia zasady legalizmu jest przeciwdziałanie arbitralności i dowolności organów państwa<sup>82</sup>. Wykładnia przepisów ustawy zabużańskiej przyjęta przez zwolenników „wąskiego ujmowania kręgu beneficjentów ustawy” stanowi naruszenie tych zasad. Próżno bowiem szukać w treści art. 1 lub art. 2 ustawy przesłanki „repatriowania się” właściciela nieruchomości na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 11 lipca 2008 r., I OSK 1087/07: „art. 1 nie wymaga sięgnięcia do wykładni innej aniżeli gramatyczna, gdyż nie jest niejasny”<sup>83</sup>, a w wyroku z 1 lutego 2010 r., I OSK 515/09 określił to w ten sposób, że „przepisy te są oczywiste i jasne i (...) w takim przypadku nieuprawnione jest sięganie do wykładni innej niż językowa. W doktrynie i w orzecznictwie akcentuje się prymat wykładni językowej nad pozostałymi rodzajami wykładni, tj. systemową i celowościową. Jednocześnie przyjmuje się, że w wyjątkowych sytuacjach wolno odstąpić od literalnego znaczenia przepisu. Może to mieć miejsce, gdy wykładnia językowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm, prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi”<sup>84</sup>. Żaden z powyższych wyjątków nie dotyczy jednak analizowanego problemu.

W podsumowaniu należy zatem stwierdzić, że słusznie WSA w wyroku z 11 sierpnia 2020 r. uznał, że: „przymusowe wywiezienie właściciela pozostawionego mienia w czasie wojny w kierunku wschodnim, poza byłe terytorium RP, co następnie skutkowało więzieniem i jego śmiercią na terenie byłego ZSRR, miało ten skutek, że nie mógł on już nigdy powrócić na Kresy Wschodnie. Również ten przypadek mieści się w dyspozycji art. 2 pkt 1 ustawy”, albowiem „art. 2 ustawy nie wymaga, aby w każdym z przypadków wymienionych w art. 1 ustawy właściciel pozostawionego mienia w czasie wojny rozpoczętej w 1939 r. lub po jej zakoń-

<sup>82</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, komentarz do art. 7, s. 45–47.

<sup>83</sup> LEX nr 495954.

<sup>84</sup> LEX nr 591268.

czeniu przesiedlił się na obecne terytorium RP. Trzeba mieć na uwadze, że okoliczności opuszczenia przez właścicieli pozostawionego mienia byłego terytorium RP, a także okoliczności dotyczące niemożności powrotu na to terytorium – w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., były bardzo różne<sup>85</sup>.

W przypadku obywateli opuszczających byłe terytorium RP w ramach zorganizowanej akcji przesiedleńczej naturalne było to, że przesiedlają się oni na obecne terytorium RP. Osoby takie, mające status „repatrianta”, otrzymywały pomoc państwa polskiego na zagospodarowanie się w nowym miejscu w różnej postaci. „Inaczej było natomiast, gdy obywatel polski, wbrew swojej woli, został aresztowany i wywieziony przez sowiecki aparat represji w czasie wojny poza byłe terytorium RP na wiele lat i zmarł na terytorium byłego ZSRR. Tego typu osoby, bytując w bardzo trudnych warunkach (np. w gułagu lub więzieniu), często były doprowadzane do fizycznego wyniszczenia i umierały, nie mogąc powrócić na byłe terytorium RP. W takim przypadku nie mogło być mowy o socjalnym aspekcie prawa do rekompensaty. Dla spadkobierców, którzy wiele lat po zakończeniu wojny występowali o prawo do rekompensaty, rekompensata przybierała w takim przypadku formę odszkodowania, ponieważ nie była związana z osiedlaniem się po wojnie na obecnym terytorium RP”<sup>86</sup>. Poruszona w artykule problematyka będzie przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie SK 64/21.

## Bibliografia załącznikowa

- Forystek J., *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020
- Forystek J., *Nowe krzywdy Zabużan – aktualne problemy orzecznictwa*, „Palestra” 2020, nr 7–8
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019
- Korzeniewska-Lasota A., *Państwo, właściciele i ich spadkobiercy wobec mienia pozostawionego przez obywateli polskich w województwach wschodnich międzywojennej Rzeczypospolitej*, Gdańsk 2018
- Marciniak W., *Polskie interpretacje umowy z ZSRR z 6 lipca 1945 roku w kwestii obywatelstwa osób przebywających na terytoriach państw trzecich*, „Echa Przeszłości” 2016, t. 17
- Marciniak W., *Uwagi o genezie polsko-radzieckiej umowy repatriacyjnej z 6 lipca 1945 r.*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Historica” 2013, t. 91
- Michniewicz-Wanik K., *Mienie zabużańskie. Prawne podstawy realizacji roszczeń*, Wrocław 2008
- Morwiński J., *Opinia prawna z 23 maja 2005 r. dotycząca projektu ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego (druk nr 3793)*, <https://orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 30.01.2022 r.). Prokop-Gralińska J., *Realizacja roszczeń zabużańskich z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Łódź 2016
- Rak-Rozmysłowska M., *Poziom związania interpretacji wynikami wykładni językowej*, w: *Z badań nad prawem i administracją*, „Acta Erasmiana”, t. 7, Wrocław 2014
- Sadomski J., *Umowy międzynarodowe dotyczące mienia zabużan (umowy zabużańskie) i ich skuteczność na gruncie prawa polskiego*, w: J. Sadomski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, „Mienie zabużańskie” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, Warszawa 2002
- Wittlin J., *Mienie zabużańskie. Realizacja prawa do rekompensaty*, Warszawa 2019

<sup>85</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 11 sierpnia 2020 r., I SA/Wa 47/20, LEX nr 3084416.

<sup>86</sup> Tamże.

## Summary

of the article: **The dispute over the premise of “resettlement” during legislative works on the Bug River Property Act and in the current case law**

The authors present the course of parliamentary work on the 2005 Bug River Property Act. Their analysis shows that the main subject of the sessions of the parliamentary subcommittee and the State Treasury Commission was the issue of narrow or broad definition of the group of persons entitled to Bug River compensations. Representatives of the government and SLD [The Democratic Left Alliance Party existing 1991–2020] Members of Parliament were in favour of including in the Act only persons evacuated as part of an organised resettlement campaign, while supporters of the “broad” variant demanded that the Act covered all Bug River claimants who had lost their property in the “Kresy” (former eastern territory of the Republic of Poland) as a result of the post-war change of Poland’s borders, and it was their amendment – consisting in addition of a second paragraph to Article 1 – that significantly broadened the group of persons entitled to compensation. Therefore, the line of jurisprudence according to which the Bug River Act did not introduce the requirement of “resettlement” after the end of hostilities in the present territory of Poland deserves approval.

**Keywords:** the Bug river Property Act; property left beyond the Bug river, exercise of the right to compensation for immovable property left outside the present borders of the Republic of Poland, request for confirmation of the right to compensation