

Anna Kandybowicz\*

## Przesiedlenia i mienie zabużańskie – aspekty prawne

Celem artykułu jest przedstawienie jak kształtowały się uregulowania prawne związane z odszkodowaniami za pozostawione przez przesiedlonych Polaków mienie zabużańskie od tzw. umów republikańskich z 1944 r. do obecnie obowiązującej ustawy z 2005 r.

W dniu 27 lipca 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) zawarł z rządem ZSRR układ o polsko-radzieckiej granicy państwowej. W następstwie rozstrzygnięcia co do przebiegu wschodniej granicy zapadły decyzje odnoszące się do losów ludności polskiej, ukraińskiej, białoruskiej, litewskiej i żydowskiej zamieszkującej po obu stronach granicy. Zostały one sfinalizowane we wrześniu 1944 r. W dniu 9 września 1944 r. w Lublinie delegacja PKWN podpisała umowę z Ukrainą i Białorusią, a następnie 22 września z Litwą<sup>1</sup>. Układy regulowały sprawy przesiedlenia ludności do Polski, jak i z Polski do odpowiednich republik radzieckich.

Uznano, że ewakuacji do Polski podlegają Polacy i Żydzi, którzy we wrześniu 1939 r. posiadali obywatelstwo polskie. Wraz z przesiedlającymi się mogły wyjechać ich rodziny (współmałżonkowie, rodzice, dzieci, wnuki i wychowankowie, a także inni domownicy, jeśli prowadzili wspólne gospodarstwo domowe). Przesiedleńcy mogli zabierać ze sobą odzież, obuwie, bieliznę, pościel, produkty żywnościowe, sprzęty domowe, wiejski inwentarz gospodarczy i inne przedmioty domowego użytku o łącznej wadze do 2 ton na rodzinę, a także bydło i ptactwo domowe. Fachowcom przyznawano również prawo do przedmiotów niezbędnych do wykonywania ich zawodu. Zakaz wywozu obejmował natomiast gotówkę powyżej 1000 rubli na osobę, złoto i platynę w stopach, proszku i złomie, nieobrobione kamienie szlachetne, kolekcje dzieł sztuki oraz od-

---

\* Anna Kandybowicz – archiwistka, kustosz Archiwum Państwowego w Szczecinie. Zainteresowania naukowe: oświata na Pomorzu Zachodnim.

<sup>1</sup> J. Misztal, *Wysiedlenia i repatriacja obywateli polskich z ZSRR a wysiedlenia i przesiedlenia Niemców z Polski – próba bilansu*, w: *Ultracona ojczyzna. Przymusowe wysiedlenia deportacje i przesiedlenia jako wspólne doświadczenie*, pod red. H. Orłowskiego i A. Saksona, Poznań 1996, s. 51.

dzielne egzemplarze, jeśli nie stanowiły własności rodziny przesiedlonego, broń (poza strzelbami myśliwskimi) i rynsztunek wojskowy, meble, samochody i motocykle, fotografie (poza zdjęciami osobistymi), plany i mapy. Pozostawiony dobytek powinien być opisany i oszacowany, a jego równowartość zwrócona przesiedlanym zgodnie z przepisami obowiązującymi w kraju osiedlenia<sup>2</sup>.

Wyjeżdżającym do Polski, jak i z Polski, przysługiwały następujące ulgi i uprawnienia:

- anulowanie wszelkich zaległości dotyczących dostaw w naturze, podatków i opłat ubezpieczeniowych;
- zobowiązanie obu układających się stron do zwrócenia repatriantom plonów w tej samej ilości w nowym miejscu osiedlenia w sytuacji, gdy repatriant przekaze swe plony w miejscu, z którego wyjeżdża;
- zwolnienie od wszystkich państwowych podatków i opłat ubezpieczeniowych;
- przyznanie repatriantom w nowym miejscu pożyczki pieniężnej na zagospodarowanie się w wysokości 5 tys. rubli w republikach i 5 tys. zł w Polsce na jedno gospodarstwo. Miał to być kredyt zwrotny w ciągu 5 lat.

Ponadto w umowach postanowiono, iż w miejscu osiedlenia repatrianci otrzymają grunty zasiane oziminą, w miarę możliwości o tej samej powierzchni. Zdecydowano również, że wartość ruchomego i nieruchomego dobytku pozostawionego przez repatriantów, z wyjątkiem ziemi, zostanie im zwrócona według ubezpieczeniowej oceny zgodnie z ustawami obowiązującymi w Polsce i odpowiednio w układających się republikach<sup>3</sup>.

Układy ustanawiały odpowiedni aparat instytucjonalny do przeprowadzenia przesiedleń w postaci pełnomocników stron na terytorium partnera układu i przedstawicieli stron na ich terytorium własnym oraz określały ich kompetencje. Uszczegółowienia regulacji odnoszących się do trybu działania aparatu przesiedleńczego i realizacji przesiedleń dokonały odpowiednie instytucje wykonawcze. W poszczególnych republikach zostali powołani pełnomocnicy polscy sprawujący urząd w Łucku, Baranowiczach i Wilnie. Całością prac związanych z przesiedleniami kierował Główny Pełnomocnik PKWN do Spraw Ewakuacji. Po włączeniu do

<sup>2</sup> *Przesiedlenia ludności polskiej z Kresów Wschodnich do Polski 1944–1947*, wybór, oprac. i red. S. Ciesielski, Warszawa 1999, s. 15.

<sup>3</sup> Tamże, s. 52–53.

jego kompetencji także repatriacji ludności z głębi ZSRR i z innych państw w sierpniu 1945 r. przyjęto ostatecznie nazwę Urząd Generalnego Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji, wyodrębniając w jego ramach Urząd do Spraw Repatriacji Obywateli Polskich z ZSRR oraz Urząd do Spraw Repatriacji Obywateli Polskich z Zachodu. Generalnemu Pełnomocnikowi podlegały także urzędy przedstawicieli rządu do spraw ewakuacji ludności ukraińskiej, litewskiej i białoruskiej, a od 1946 r. Główny Delegat do spraw Repatriacji Ludności Niemieckiej. W ten sposób w urzędzie została skupiona całość problemów związanych z migracjami zewnętrznymi ludności z Polski i do Polski, a także z racji podporządkowania mu Państwowego Urzędu Repatriacyjnego – także z przemieszczeniami w obrębie państwa polskiego<sup>4</sup>.

Umowy wrześniowe dotyczyły wyłącznie ludności, która wówczas znajdowała się na Kresach Wschodnich. Bardzo wielu Polaków mieszkało w głębi Rosji, wywiezionych na Syberię czy do Kazachstanu przez władze radzieckie. O możliwości ich powrotu do ojczyzny zadecydowała „Umowa 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 i litewskiej mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR”.

Do końca lat 40. XX w. powróciło z głębi ZSRR do Polski 266 tys. ludzi. Były to głównie osoby wywiezione na wschód w latach 1939–1941, a także niewielka część deportowanych w latach 1944–1945 – po wkroczeniu Armii Czerwonej na tereny zamieszkałe przez ludność polską.

Wobec znacznych sprzeczności i niejasności w dokumentacji przesiedleńczej nie jest możliwe podanie dokładnej liczby osób, które przyjechały do Polski w ramach pierwszej repatriacji. Liczby zawarte w spisach oscylują pomiędzy 1 087 858 a 1 243 222. W tej liczbie nie uwzględnia się tych mieszkańców Kresów Wschodnich, którzy zostali wcieleni do Armii Polskiej w ZSRR oraz uciekli w latach 1943–1944 przed terrorem stosowanym przez nacjonalistów ukraińskich wobec ludności polskiej.

W 1955 r. rozpoczęła się druga faza repatriacji ludności polskiej ze Związku Radzieckiego. Przesiedlenia z lat 1955–1959 dotyczyły zarówno terenów Litwy, Białorusi i Ukrainy, jak i pozostałych terenów ZSRR. W deklaracji w sprawie terminu i sposobu przemieszczeń ze ZSRR z 18 listopada 1956 roku, prawo do powrotu mieli Polacy i Żydzi posiadający oby-

<sup>4</sup> Tamże, s. 16.

watelstwo polskie w dniu 17 września 1939 r., a także współmałżonkowie, rodzice i dzieci repatriantów, pozostający we wspólnocie domowej, nawet jeśli nie posiadali polskiego obywatelstwa i nie byli narodowości polskiej. Osoby odbywające służbę wojskową w Armii Czerwonej lub przebywające w miejscach odosobnienia miały być zwolnione i przekazane władzom polskim. Deklaracja została ratyfikowana 25 marca 1957 r.<sup>5</sup> Ogółem w ramach drugiej repatriacji wróciło do Polski 259 420 osób narodowości polskiej i żydowskiej<sup>6</sup>.

Uregulowania prawne dotyczące rekompensowania przez państwo polskie obywatelom mienia pozostawionego na terenach zabużańskich zostały zawarte w dwóch dekretach z 1946 r. Były to: „Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska”<sup>7</sup> oraz „Dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska”<sup>8</sup>. Te akty prawne regulowały scalenie nowo nabytych ziem z resztą kraju oraz przejście własności przez państwo, a później zasady przekazywania gospodarstw rolnych osadnikom polskim.

Zgodnie z nimi otrzymanie gospodarstwa rolnego na ziemiach zachodnich i północnych było odpłatne. Repatriantom przyznano pierwszeństwo w otrzymywaniu gospodarstwa<sup>9</sup> oraz uwzględniano przy jego kupnie wartość pozostawionego mienia. W omawianych aktach prawnych ustawodawca stwierdził, że osoby, które w związku z wojną rozpoczętą we wrześniu 1939 r. zostawiły gospodarstwa rolne na terenach Rzeczypospolitej Polskiej, które nie weszły w skład obecnego państwa polskiego, jeżeli osoby te stale zamieszkiwały na tych terenach przed 1 września 1939 r., jak również, które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo polskie mają otrzymać ekwiwalent w zamian za mienie pozostawione za granicą – zachowuje się na pokrycie ceny naby-

<sup>5</sup> J. Czerniakiewicz, M. Czerniakiewicz, *Przesiedlenia ze Wschodu 1944–1959*, Warszawa 2007, s. 124.

<sup>6</sup> Tamże, s. 135.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1946 r., Nr 49, poz. 279 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1946 r., Nr 71, poz. 389 ze zm.

<sup>9</sup> Korzystali z pierwszeństwa w nadawaniu gospodarstw wraz ze zdemobilizowanymi żołnierzami, funkcjonariuszami służby bezpieczeństwa, którzy zostali inwalidami, wdowami i sierotami po żołnierzach i funkcjonariuszach służby bezpieczeństwa i właścicielami gospodarstw małorolnych i karłowatych.

cia gospodarstwa (działki) wartość utraconego (pozostawionego) gospodarstwa (art. 23 dekretu z dnia 6 września 1946 r.).

W przypadku, gdy pozostawionym mieniem była nieruchomość mieszkalna, suma podlegająca zaliczeniu nie mogła być wyższa od wartości budynku o ogólnej powierzchni użytkowej pomieszczeń równej 220 m<sup>2</sup>. Rozporządzenie Rady Ministrów mogło w stosunku do pozostałych rodzajów mienia nieruchomego określić maksymalną sumę podlegającą zaliczeniu (art. 9 pkt. 2 dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r.). Uwzględnienie „zarachowania”, a więc i otrzymanie ekwiwalentu, było uzależnione od stałego zamieszkania na obszarze Ziemi Odzyskanych. Odszkodowanie nie przysługiwało więc wszystkim osobom, które pozostawiły majątek na wschodzie, ale tylko tym, które osiedliły się na terenach zachodnich.

Zasady otrzymywania ekwiwalentu w mieniu nierolniczym ustalał 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>10</sup>. W art. 14 ustawodawca umieścił, iż na pokrycie ceny nabycia lub czynszu za państwowe mienie nierolnicze przydzielone na podstawie dotychczasowych przepisów albo odstąpione w trybie niniejszego dekretu osobom, które w związku z wojną pozostawiły majątek nieruchomy na terenach będących obecnie poza granicami państwa, jeżeli te osoby zamieszkiwały na tych terenach przed dniem 1 września 1939 r. – zalicza się wartość pozostawionego za granicą mienia.

Natomiast w następnych aktach prawnych: „Ustawie z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych”<sup>11</sup>, „Ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach”<sup>12</sup> oraz „Ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości”<sup>13</sup> przyjęte uregulowania prawne, dotyczące uprawnionych do odszkodowania, odbiegały nieco od poprzednio obowiązujących. Różnica polegała na tym, iż prawo do otrzymania ekwiwalentu przyznano osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a które na mocy umów

<sup>10</sup> Dz.U. z 1952 r. Nr 49, poz. 326.

<sup>11</sup> Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 132.

<sup>12</sup> Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159.

<sup>13</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 1989 r., Nr 14, poz. 74 ze zm.

międzynarodowych zawartych przez państwo mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą. Było to znaczące rozróżnienie dla części Zabuzan, którzy zgodnie z wcześniejszymi regulacjami prawnymi mieli prawo do odszkodowania, natomiast zgodnie z aktami prawnymi przyjętymi od 28 maja 1957 r. mogli zostać swoich praw pozbawieni.

W ustawie użyto określenia „a które”, powodując przez to zawężenie uprawnionych do tych, którzy zostawili mienie i zgodnie z umowami międzynarodowymi mieli otrzymać ekwiwalent. Przy czym ustawodawca nie określił o jakie dokładnie umowy chodzi. Jednak mowa o otrzymaniu rekompensaty była tylko w układach republikańskich z 1944 r. Natomiast umowa dotycząca drugiej repatriacji nie wspominała o odszkodowaniu. Ponadto, gdyby ściśle interpretować omawiane przepisy, osoby, które nie zostały repatriowane z terenów ZSRR, ponieważ w czasie obowiązywania umów dotyczących repatriacji nie przebywały w Związku Radzieckim, nie miałyby prawa do odszkodowania.

Sąd Najwyższy (SN) w uchwale składu 7 sędziów z dnia 30 maja 1990 r.<sup>14</sup> rozstrzygnął te kontrowersje. Stwierdził, iż ustawodawca zamiast określić wprost podmiotowe i przedmiotowe przesłanki prawa do ekwiwalentu, odesłał do postanowień umów międzynarodowych. Rozważany przepis nie określał dokładnie umów, do których odsyłał, co pozwoliło SN na rozszerzającą wykładnię i zaliczenie do grupy osób uprawnionych także przybyłych do Polski w czasie drugiej repatriacji.

Sąd posunął się jeszcze dalej w swych rozważaniach i uznał, że *na równi z osobami, które powróciły do kraju na podstawie umów zawartych w latach 1944–1957, powinny być traktowane osoby, które nie mogły się poddać procedurze określonej w tych umowach, zwłaszcza zaś w układach republikańskich, gdyż w tym czasie z przyczyn od siebie niezależnych nie przebywały w ZSRR, w związku z tym nie mogły z prawa do ewakuacji skorzystać* – uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 10 kwietnia 1991 r.<sup>15</sup> Sąd kierował się fundamentalną zasadą wynikającą z Konstytucji, jaką jest zasada równości wszystkich obywateli państwa polskiego wobec prawa.

Po zmianie systemu polityczno-gospodarczego w Polsce, w kwestii uprawnień Zabuzan początkowo obowiązywała ustawa z 1985 r. Szczegółowe zasady jej wykonywania zostały określone w rozporządzeniu Rady

<sup>14</sup> III CZP 1/90 (OSNC 1990/10–11/129).

<sup>15</sup> III CZP 84/90 (OSN IC oraz IAPiUS 1991/8–9).

Ministrów z dnia 16 września 1985 r.<sup>16</sup>. Ustawodawca określił w nim, że jeżeli wartość mienia przekracza cenę sprzedaży nieruchomości, to różnica może być zaliczona na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki zabudowanej budynkiem przeznaczonym na pomieszczenia do prowadzenia działalności handlowej, usługowej bądź innej działalności z zakresu drobnej wytwórczości, budynkiem przeznaczonym na pracownię do prowadzenia działalności twórczej lub domem letniskowym, garażem albo działki przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę. Decyzje w sprawie zaliczania wartości pozostawionego mienia wydawał terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego właściwy do spraw geodezji i gospodarki gruntami.

Uprawnienia zabużańskie zostały uwzględnione następnie w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.<sup>17</sup>. Przepisy wykonawcze do tej ustawy zawarte były w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości. Zaliczanie następowało na wniosek osoby uprawnionej, złożony do starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby. Starosta w terminie 30 dni stwierdzał w drodze decyzji wartość nieruchomości pozostawionych za granicą oraz prowadził rejestr roszczeń złożonych przez repatriantów. W praktyce nabycie tytułu do mienia kompensacyjnego lub prawa użytkowania wieczystego mogło nastąpić wyłącznie poprzez uczestnictwo w przetargach organizowanych przez właściwe władze. Osoby repatriowane nie korzystały z prawa pierwszeństwa przy nabywaniu ziemi od państwa.

Wydanie aktów prawnych dotyczących reformy samorządowej, restrukturyzacji rolnictwa, modernizacji wojska i innych doprowadziło do znacznego zmniejszenia zasobów gruntów Skarbu Państwa. Otrzymanie ekwiwalentu stało się praktycznie niemożliwe. Taka polityka państwa spowodowała składanie wniosków przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz pozywanie Skarbu Państwa przez Zabużan o odszkodowanie najpierw do sądów krajowych, a później do Trybunału Sprawiedliwości w Strasburgu.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. 2014, poz. 518 ze zm.).

Przełomowe znaczenie miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., który rozpatrzył wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian Wierzyieli Skarbu Państwa przedłożyło pismo procesowe dotyczące sposobu, w jaki władze realizowały, czy raczej, w ocenie Stowarzyszenia, nie realizowały uprawnień zawartego w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 212 oraz 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. były niezgodne z konstytucyjnymi zasadami (zasada państwa prawnego, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada poszanowania prawa własności, zakaz nadmiernego ograniczania konstytucyjnych praw i wolności) w takim zakresie, w jakim wyłączały możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego za granicą na poczet ceny sprzedaży mienia rolnego państwa. Trybunał doszedł do wniosku, że art. 17 nowelizacji z 1993 r. oraz art. 31 (4) ustawy z 1996 r. były w całości niezgodne z powyższymi zasadami.

Odnosząc się do tła historycznego Trybunał stwierdził, że: *Na początek należy się odnieść do kwestii umocowania ówczesnych organów władzy do zawierania umów międzynarodowych. PKWN niewątpliwie nie może być traktowany jako konstytucyjny organ suwerennego państwa, dysponujący odpowiednią legitymacją demokratyczną i podejmujący w jego imieniu suwerenne decyzje. Zakres przyrzeczonych w umowach republikańskich kompensacji dla repatriantów nie pozostawał w żadnym związku ekwiwalencji i proporcji z zakresem kompensacji, do których były zobowiązane państwa, z którymi umowy te zostały zawarte. De facto była to bowiem najczęściej repatriacja jednokierunkowa – byłych obywateli polskich z terenów utraconych przez Rzeczypospolitą. W konsekwencji, mimo znacznie większego obciążenia materialnego związanego z przeprowadzeniem przesiedleń, Polska na mocy umowy z dnia 21 lipca 1952 r. z rządami ZSRR, USRR, BSRR i LSRR o wojennych rozliczeniach wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej – zobowiązana została do zapłaty na rzecz ZSRR wysokiej kwoty – 76 milionów rubli. Podobnie jak zmiana granic Polski, z pewnością tego rodzaju zobowiązanie nie może być traktowane jako suwerenna decyzja polskich władz państwowych.*

Warto przypomnieć, iż realizacja zobowiązań była utrudniona w związku ze znacznymi stratami materialnymi w trakcie wojny oraz bezpośrednio po jej zakończeniu. W tych warunkach nie ulegało wątpliwości, że proces zadośćuczynienia repatriantom zadeklarowany w umowach z ZSRR i republikami związkowymi



*mi musiał być umiarkowany i rozłożony w czasie. Oznacza to również konieczność uwzględnienia trudnej sytuacji materialnej państwa, a przede wszystkim innych, poza Zabuzanami, grup obywateli. Z pewnością skutki wojny dotknęły bowiem całe społeczeństwo polskie. W związku z tym nie można uznać, że np. rekompensata niepełna, ograniczona czasowo bądź o szczególnym charakterze, była z natury rzeczy sprzeczna z zasadą sprawiedliwości. Ocena ta dotyczy również mechanizmów, które obejmują jedynie częściową rekompensatę z tytułu strat poniesionych wskutek działań wojennych i zmian terytorialnych.*

Trybunał Konstytucyjny sformułował nowy termin na określenie uprawnienia wynikającego z art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. nazywając je „prawem zaliczania”. Termin ten wszedł do języka prawnego i jest często używany w wielu kolejnych rozstrzygnięciach sądowych oraz różnych tekstach prawnych.

Również wyroki sądów, do których wpływały pozwy Zabuzan przeciwko Skarbowi Państwa<sup>18</sup>, wskazywały na fakt, iż postępowanie państwa było ciągiem zachowań o charakterze czynów niedozwolonych. Państwo polskie z jednej strony wprowadziło uregulowania mające zapewniać rekompensatę za mienie pozostawione na byłych terenach wschodnich II Rzeczypospolitej, a z drugiej strony wydawało akty prawne, które wyłączały lub czyniły faktycznie pozorną możliwość skorzystania przez uprawnionych z przysługującego im prawa. Bezprawność działań organów państwa wyrażała się więc tym, że określając formę i tryb realizacji prawa, czyniły w istocie cały ten mechanizm pozornym instrumentem kompensacji.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i sądów w sprawach zabużańskich spowodowały uchwalenie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego<sup>19</sup>. Ustawodawca wyraźnie określił umowy międzynarodowe, na podstawie których przysługiwały w Polsce świadczenia za pozostawione mienie. Były to umowy republikańskie z 1944 r. oraz umowa z ZSRR z 6 lipca 1945 r.

Prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, zgodnie z tą ustawą, przysługiwało właścicielom, lub ich spadkobiercom, którzy spełniali łącznie następujące warunki (art. 2):

<sup>18</sup> Wyroki Sądu Okręgowego w Krakowie z 2 i 7 kwietnia 2003 r.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 6, poz. 39.

- zamieszkiwali w dniu 1 września 1939 r. na terenach zabużańskich, byli w tym dniu obywatelami polskimi i opuścili te tereny w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.;
- posiadali obywatelstwo polskie;
- zamieszkiwali na stałe w RP, co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy.

Można było jedynie zaliczyć 15% wartości mienia, przy czym wysokość naliczonej kwoty nie mogła przewyższać 50 000 zł. Ustawodawca określił też, iż to prawo jest niezbywalne i przysługuje jedynie osobom, które na podstawie wcześniejszych przepisów nie otrzymały już od Skarbu Państwa ekwiwalentu, niezależnie od jego wartości.

Omówiony akt prawny miał ostatecznie uregulować ustawowo problem żądań Zabużan, ale nie spełnił on jednak swojego zadania, ponieważ ustawa została uznana za niezgodną z polską konstytucją oraz naruszała Europejską Konwencję Praw Człowieka w kwestii ochrony własności.

22 czerwca 2004 r. Wielka Izba Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu ogłosiła wyrok w sprawie precedensowej skargi Broniowski przeciwko Polsce. Była to pierwsza pilotująca sprawa z grupy 168 tzw. spraw zabużańskich, które zostały wniesione do Strasburga. Trybunał stwierdził, że nastąpiło naruszenie Art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ochrona praw własności). Uznał, że wywodzi się ono z systemowego problemu spowodowanego nieprawidłowym funkcjonowaniem prawa i praktyki polskiej, wynikającego z braku skutecznego mechanizmu realizacji prawa do ekwiwalentu za mienie zabużańskie. Trybunał zobowiązał rząd polski do zapewnienia skutecznego mechanizmu realizacji przez uprawnionych „prawa zaliczania”, jednak sposób wykonania tego zobowiązania pozostawiony został państwu polskiemu. W ciągu 6 miesięcy rząd powinien poinformować Trybunał o sposobie realizacji uprawnień zabużańskich. Do czasu otrzymania odpowiedzi trybunał miał nie rozpatrywać innych skarg w tej sprawie<sup>20</sup>.

Trybunał wprawdzie uznał, że głęboka reforma polityczna i ekonomiczna, jak również stan finansów publicznych, mogą uzasadniać ograniczenia wymiaru odszkodowań, ale skala tych ograniczeń stosowana wobec skarżącego i tysięcy innych Zabużan nie była uzasadniona. Zauważył również, że w ustawie z 12 grudnia 2003 r. skarżącemu jako spadkobiercy osoby, która na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami nabyła wcześniej w użytkowanie wieczyste nieruchomość Skarbu Pań-

<sup>20</sup> <http://www.msw.gov.pl>, [dostęp: 27.01.2009].

stwa, prawo zaliczenia nie przysługuje. Ustawa w ocenie sędziów inaczej traktowała tych, którzy przed jej wejściem w życie uzyskali jakąkolwiek kompensację i tych, którzy ekwiwalentu jeszcze nie uzyskali. Odnosząc się do sytuacji skarżącego w świetle ustawy z 2003 r. Trybunał zasugerował, że nastąpiło jego faktyczne wywłaszczenie. Kilkuprocentowy ekwiwalent przyznany skarżącemu (ok. 2% wartości pozostawionego mienia) trybunał uznał za niewystarczający, a w każdym razie nieproporcjonalny do jego uprawnienia i przyznany na nierównych zasadach<sup>21</sup>.

Ostatecznie Trybunał orzekł, że Polska musi zapewnić realizację uprawnienia zabużańskiego nie tylko skarżącemu, ale także pozostałym uprawnionym przez stosowne praktyki prawne lub administracyjne lub też przyznać im równorzędne zadośćuczynienie.

W związku z wyrokiem Trybunału Praw Człowieka w dniu 6 września 2005 r. została zawarta ugoda między rządem a skarżącym Jerzym Broniowskim<sup>22</sup>. W ramach jej realizacji Rzeczypospolita zobowiązała się wprowadzić równoległe środki o charakterze ogólnym i indywidualnym wobec innych uprawnionych.

Ustawa z grudnia 2003 r. weszła w życie w dniu 30 stycznia 2004 r. i w tym samym dniu grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego (TK) z wnioskiem o stwierdzenie jej niezgodności z ustawą zasadniczą. Trybunał orzekł w dniu 15 grudnia 2004 r. (nr K2/04) o niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów omawianej ustawy. W szczególności uznano za niezgodne z tym aktem przepisy wprowadzające wymóg zamieszkania przez osoby uprawnione na terytorium Polski od dnia wejścia w życie ustawy, przepisy wprowadzające jednolite ograniczenie kwotowe przyznanej Zabuzanom kompensacji oraz wyłączenie z zakresu stosowania mechanizmu kompensacji osób, które na mocy uprzednio obowiązujących przepisów, otrzymały jakąś rekompensatę.

Odnosnie zróżnicowania pomiędzy osobami uprawnionymi TK uznał, że pozbawienie przez art. 2 ust. 4 ustawy prawa do zaliczenia osób, które na podstawie odrębnych przepisów nabyły na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości o wartości niższej niż wartość przyznanego prawa zaliczenia (a tym samym zrealizowały prawo do zaliczenia jedynie częściowo), godzi w konstytucyjną zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2), w zasadę równości (art. 32 ust. 1 i 2). Powoduje także dyskryminację osób, które przed wejściem w ży-

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Skarżący otrzymał odszkodowanie w wysokości 237 tys. zł.

cie ustawy z 12 grudnia 2003 r. podjęły działania prowadzące do urzeczywistnienia swego prawa do zaliczenia. Takie unormowanie uznać trzeba za społecznie niesprawiedliwe i podważające zasadę zaufania obywateli do państwa.

Odnosnie ustawowych limitów 15% i 50 tys. zł określonych w art. 3 ust. 2 ustawy z grudnia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzone ograniczenia ilościowe jednolitym dla wszystkich uprawnionych pułapem 50 tys. zł są nadmierne i społecznie niesprawiedliwe. Zastosowanie limitu kwotowego w zaskarżonej ustawie należy uznać za kolidujące z zasadą równego traktowania oraz z zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych.

W celu likwidacji tych problemów została uchwalona „Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>23</sup>. W tym akcie prawnym po raz pierwszy ustawodawca pozwolił, żeby osoby uprawnione mogły otrzymać rekompensatę również w formie pieniężnej, a nie tylko mieć możliwość zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny sprzedaży (lub opłat) nieruchomości Skarbu Państwa. Wysokość rekompensaty (20% wartości mienia) stanowiła kompromis pomiędzy oczekiwaniami osób uprawnionych a realnymi możliwościami finansowymi państwa.

W tej ustawie, podobnie jak w poprzedniej z 2003 r., wymieniono umowy międzynarodowe w wyniku których doszło do przesiedlenia ludności polskiej oraz pozostawienia przez nią mienia na terenach zabużańskich. Są to już wspomniane układy „republikańskie” rządu PKWN z republikami ZSRR (Białoruś, Litwa i Ukraina) z 1944 r. oraz umowa z ZSRR z dnia 6 lipca 1945 r. Ustawodawca dodał, że te same uprawnienia przysługują również osobom, które z powodu innych okoliczności związanych z wojną były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W poprzednich aktach prawnych, związanych z omawianym tematem, taka możliwość nie została uregulowana. Chociaż jak było wspomniane wcześniej taka była praktyka prawna. Uznano, że prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim obywatelom polskim, którzy z powodu drugiej wojny światowej, opuścili tereny wschodnie II Rzeczypospolitej, pozostawiając tam mienie nieruchome.

Prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi (współwłaścicielom) pozostawionych nieruchomości, jeżeli posiadał obywatelstwo

<sup>23</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 2042 ze zm.

polskie w dniu 1 września 1939 r., zamieszkiwał na byłym terytorium RP w tym dniu, opuścił je z przyczyn podanych wyżej oraz obecnie posiada obywatelstwo polskie. W przypadku śmierci właściciela nieruchomości prawo do rekompensaty przysługuje wszystkim spadkobiercom, lub tylko wybranym z nich, wskazanych przez pozostałych spadkobierców, jeżeli posiadają obecnie obywatelstwo polskie. Uprawnienie to jest niezbywalne i następuje na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa, złożony nie później niż do 31 grudnia 2008 r.<sup>24</sup>.

Organem, który potwierdza prawo do rekompensaty w drodze decyzji jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy, jednego z wnioskodawców, lub wojewoda właściwy ze względu na miejsce złożenia wniosku, jeżeli nie można określić właściwości.

Do wniosku złożonego do wojewody trzeba dostarczyć dokumenty, które świadczą o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego oraz o rodzaju i powierzchni tych nieruchomości, posiadaniu obywatelstwa polskiego i dowody potwierdzające miejsce zamieszkania po przybyciu na obecne terytorium RP. Wymagane jest również złożenie oświadczenia o dotychczasowym stanie realizacji prawa do rekompensaty. W przypadku śmierci właściciela nieruchomości spadkobierca musi dostarczyć postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku.

Osoba, która na podstawie odrębnych przepisów, w ramach realizacji prawa do rekompensaty, nabyła na własność albo w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, lub nieruchomości takie nabyli jej poprzednicy prawni, dołącza do wniosku dokumenty poświadczające nabycie.

Decyzja wojewody zawiera wskazanie osoby lub osób, którym potwierdza się prawo do rekompensaty, zwaloryzowanej na dzień wydania tej decyzji, wartości nieruchomości, wysokości rekompensaty oraz formy jej wypłaty. Wartość rynkową nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP określa się na podstawie nieruchomości podobnych, położonych na obszarze porównywalnych rynków lokalnych funkcjonujących obecnie w Polsce.

Ustawodawca nakazał stworzenie funduszu celowego pod nazwą „Fundusz Rekompensacyjny”, z którego są finansowane wypłaty świadczenia pieniężnego oraz obsługa wypłat tych świadczeń. Dysponentem funduszu jest minister właściwy do spraw administracji publicznej<sup>25</sup>. Do-

<sup>24</sup> Nie przedłużono okresu, w którym można składać wnioski.

<sup>25</sup> Do końca 2016 r. właściwy był minister do spraw skarbu państwa.

chodem funduszu są przychody ze sprzedaży nieruchomości pochodzących z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W przypadku braku wystarczających środków umożliwiających działalność ustawową ma być udzielana pożyczka z budżetu państwa w kwocie określonej w ustawie budżetowej, która może zostać umorzona przez Radę Ministrów.

Na wojewodów, zgodnie z ustawą, został nałożony obowiązek prowadzenia wojewódzkich rejestrów zawierających dane dotyczące decyzji lub zaświadczeń wydanych na podstawie tej ustawy, osób, którym te prawa przysługują oraz stanu i formy realizacji tych uprawnień. W celu sprawnego przepływu danych i ich kontroli w skali całego kraju ustawodawca nakazał prowadzić rejestr centralny.

Rejestry, prowadzone w formie elektronicznej, zawierają bardzo szczegółowe informacje. Do rejestru wojewódzkiego są wpisywane dane dotyczące właściciela (lub współwłaścicieli), pozostawionych nieruchomości oraz jego (ich) spadkobierców. Spisywane są następujące dane personalne dotyczące uprawnionych: imię, nazwisko, imię ojca, adres zamieszkania oraz numer PESEL. W przypadku właściciela nieruchomości należy również podać miejsce zamieszkania w dniu 1 września 1939 r. i pierwszy adres po przybyciu na obecne terytorium państwa polskiego. Natomiast dane dotyczące spadkobiercy (spadkobierców) muszą zawierać prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku. Rejestr wojewódzki zawiera szczegółowe informacje dotyczące miejsca, rodzaju, powierzchni i wartości pozostawionych na terenach wschodnich nieruchomości. Wpisuje się dane dotyczące miejscowości obowiązujące w II Rzeczypospolitej (nazwa i województwo) oraz nazwa państwa, w którego granicach obecnie jest położona. W rejestrze wpisuje się także powierzchnię gruntów, nieruchomości mieszkalnych i gospodarskich oraz ich wartość potwierdzoną decyzją lub zaświadczeniem.

Do rejestru wojewódzkiego wpisywane są również informacje dotyczące dokumentu (decyzji lub zaświadczenia) potwierdzającego posiadane uprawnienia oraz organu, który go wydał. Są to: nazwa organu, data i sygnatura dokumentu, data, w której decyzja (zaświadczenie) stała się ostateczna, dane personalne osoby uprawnionej oraz wybrana forma realizacji prawa do rekompensaty. Wpisuje się również dowody będące podstawą potwierdzenia prawa do rekompensaty. Wymienia się rodzaje dokumentów urzędowych i nazwy organów, które je wydały oraz dowody z zeznań świadków. Są notowane również informacje o postępowaniu administracyjnym w I i II instancji oraz przed sądami administracyjnymi.

Rejestr zawiera dane personalne każdej osoby uprawnionej, jak również rodzaj i wielkość uprawnień przypadających na nią. Jest w nim podana wybrana forma otrzymania rekompensaty, w przypadku świadczenia pieniężnego jego wysokość.

Wpisywany jest również stan realizacji prawa do rekompensaty, podzielony na okres przed dniem 7 października 2005 r. oraz po tym dniu. Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), dokonujący wypłat świadczenia pieniężnego również ma ustawowy obowiązek przekazywania właściwemu wojewodzie potwierdzenia tej informacji w terminie 14 dni od dnia wypłaty. Dane te wpisywane są do rejestru.

Wojewodowie mają obowiązek przekazywać raz na kwartał dane zawarte w rejestrach wojewódzkich ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, który prowadzi rejestr centralny.

Ustawa z dnia 8 września 2006 r.<sup>26</sup> wprowadziła zmiany, które jednak nie wpłynęły zasadniczo na jej sens. Przyznano w niej prawo do rekompensaty również osobom, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami państwa w związku z umową pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a ZSRR o zamianie odcinków terytoriów państwowych z dnia 14 lutego 1951 r.

Przedstawiony zarys regulacji prawnych, dotyczących kwestii odszkodowań ukazuje, jak w systemie demokratycznym obywatele mogą walczyć o swoje prawa nie tylko przed sądami krajowymi, ale i odwoływać się do instytucji międzynarodowych. Uchwalenie obowiązującej ustawy, która pozwoliła na uzyskanie rekompensaty również w formie pieniężnej, było wynikiem wieloletnich zmagania z państwem o faktyczną realizację uprawnień przysługujących Zabużanom. Polska pozytywnie załatwiła w trybie pilotażowym 50 z 232 skarg wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co spowodowało, iż Trybunał w grudniu 2007 r. skreślił z listy swoich spraw skargi obywateli polskich. Oznacza to, że Rzeczpospolita jako pierwszy kraj podlegający kognicji Trybunału wykonała skutecznie wyrok pilotażowy. Uniknęła dzięki temu, zarówno wnoszenia do Trybunału kolejnych skarg, jak również wydawania przez ten organ następnych wyroków, w których Trybunał mógł zasądzać za rzecz skarżących zadośćuczynienia za szkodę materialną w wysokości 100% wartości pozostawionych nieruchomości.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 8 września 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).

Świadczenia rozpoczęto wypłacać pod koniec 2006 r. Początkowo wypłatami zostały objęte osoby wyłonione z grona skarżących państwo polskie do Trybunału w Strasburgu, które otrzymały świadczenie w grudniu 2006 r. i w styczniu 2007 r. Zainicjowały one proces regularnych wypłat świadczeń pieniężnych dla Zabuzan. Od rozpoczęcia wypłat do końca 2007 r. BGK wypłacił z Funduszu Rekompensacyjnego ogółem 2 599 rekompensat na kwotę 91 517 015,50 zł. Wprowadzenie jednolitego Systemu Informatycznego Rejestrów SIR w październiku 2008 r. pozwoliło na zwiększenie liczby danych przekazywanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa do BGK blisko trzykrotnie w stosunku do średniej za okres od stycznia do września 2008 r., co skutkowało zmniejszeniem kolejki osób oczekujących na świadczenie.

W 2017 r. kwestia wypłaty odszkodowań nadal jest aktualna. Pomimo, iż termin składania wniosków o odszkodowanie upłynął 31 grudnia 2008 r., to urzędy wojewódzkie nie uporały się z rozpatrzeniem ogromnej liczby spraw. Państwo polskie od początku prowadzenia wypłat do końca sierpnia 2017 r. wypłaciło uprawnionym ogółem 69 097 rekompensat na kwotę 4 207 997,13 zł<sup>27</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

### ŹRÓDŁA DRUKOWANE

- Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. z 1946 r., Nr 49, poz. 279 ze zm.).
- Dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. z 1946 r., Nr 71, poz. 389 ze zm.).
- Dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. z 1952 r. Nr 49, poz. 326).
- Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 132).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159).
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1989 r., Nr 14, poz. 74 ze zm.).

<sup>27</sup> <http://bip.mswia.gov.pl> [dostęp: 01.10.2017].



- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków (Dz.U. 1985 nr 47 poz. 244).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. 2014, poz. 518 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2003 r., Nr 6, poz. 39.).
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 2042 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 września 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)

#### LITERATURA

- Czerniakiewicz J., Czerniakiewicz M., *Przesiedlenia ze Wschodu 1944–1959*, Warszawa 2007.
- Miształ J., *Wysiedlenia i repatriacja obywateli polskich z ZSRR a wysiedlenia i przesiedlenia Niemców z Polski – próba bilansu*, w: *Utracona ojczyzna. Przymusowe wysiedlenia deportacje i przesiedlenia jako wspólne doświadczenie*, pod red. H. Orłowskiego i A. Saksona, Poznań 1996.
- Przesiedlenia ludności polskiej z Kresów Wschodnich do Polski 1944–1947*, wybór, oprac. i red. S. Ciesielski, Warszawa 1999.

#### STRONY INTERNETOWE

- [www.msw.gov.pl](http://www.msw.gov.pl), [dostęp: 27.01.2009].
- [www.bip.mswia.gov.pl](http://www.bip.mswia.gov.pl) [dostęp: 01.10.2017].

Anna Kandybowicz

Przesiedlenia i mienie zabużańskie – aspekty prawne

Resettlement and the Bug River property – legal aspects

Streszczenie

Artykuł opisuje uregulowania prawne dotyczące przesiedleń ludności polskiej z Kresów Wschodnich i kwestię rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego od tzw. układów republikańskich z 1944 r. do ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.

Summary

The article describes legal regulations concerning the resettlement of the Polish population from the Eastern Borderlands and the issue of compensation for property left beyond the Bug River, outside the current borders of the Polish state, from the so-called of the Republican Arrangements of 1944 to the Act of 8 July 2005.

Słowa kluczowe: prawodawstwo, mienie zabużańskie, przesiedlenia, repatriacja, Zabużanie

Keywords: legislation, the Bug River property, property left beyond the Bug River, resettlement, repatriation, Bug River claimants