

Jan Wittlin

Aktualne zagadnienia legislacyjne i orzecznicze dotyczące mienia zabużańskiego

STRESZCZENIE

Problematyka mienia zabużańskiego stanowi jedno z najbardziej złożonych zagadnień społecznych, ekonomicznych i prawnych związanych ze skutkami II wojny światowej. Pozostaje ona przedmiotem orzecznictwa sądów krajowych i europejskich oraz prac legislacyjnych, a praktyka zaspokojenia roszczeń dotyczących mienia zabużańskiego jest postrzegana jako swoisty „poligon doświadczalny” przed potencjalnym ustawowym rozwiązaniem kwestii reprivatyzacji.

Artykuł koncentruje się na Ustawie zabużańskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418), która miała być podstawą ostatecznego rozliczenia roszczeń Zabuzan. Po upływie 5 lat od tego terminu niezakończonych pozostawało ponad 55 000 spraw¹, a w międzyczasie pojawiły się liczne kwestie sporne i wątpliwości *de lege lata* wyrażające się w bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych² oraz Trybunału Konstytucyjnego. W artykule zostaną przedstawione najciekawsze bieżące zagadnienia związane z funkcjonowaniem wspomnianej ustawy – warunek domicylu właściciela, wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez spadkobierców oraz zakres skutków prawnych nacjonalizacji dokonanych przez władze radzieckie.

Słowa kluczowe: Europejski Trybunał Praw Człowieka, mienie zabużańskie, nacjonalizacja, reprivatyzacja, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Sprawiedliwości UE

¹ Wg stanu na koniec 2013 roku na podstawie komunikatu Ministerstwa Skarbu Państwa.

² Wg stanu na 10 czerwca 2014 roku na podstawie Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wyroków dotyczących spraw prowadzonych na podstawie Ustawy zabużańskiej.



Jan Wittlin

Current legislative issues and relevant case law regarding compensation for property beyond the Bug river

ABSTRACT

The question of compensation of Polish citizens for their property left beyond the Bug river after the population exchanges is among the most complex social, economical and legal issues resulting from the World War II to be solved by the Polish State. Although more than 70 years have passed since this issue has arisen, it remains the subject of numerous national and European court rulings and legislative actions; the significance of the legal solution of the described issue is bolstered by the fact that it is being treated as a “proving ground” for the broader question of reprivatisation.

This article focuses on the current Act of 8 July 2005 which was aimed at providing a final solution for settling the claims. However, during the last few years of this act in operation numerous questions and disputes have arisen leading to more than 600 administrative court and Constitutional Tribunal rulings. The subject of this article will be focused on current controversies regarding the subject including the requirements of residence on the former territory of Poland on 1 September 1939, exclusion of non-Polish nationals who are heirs to property owners from entitlement to compensation and legal consequences of nationalization by Soviet authorities during World War II and its aftermath.

Keywords: European Court of Human Rights, property left beyond the Bug river, nationalization, denationalization, Polish Constitutional Tribunal, European Court of Justice



WSTĘPIKLUCZOWEZAŁOŻENIAUSTAWYZABUŻAŃSKIEJ

Źródłem zobowiązań Państwa Polskiego związanych z zagadnieniem znanym jako mienie zabużańskie były Układy republikańskie³, które stanowiły na gruncie prawa międzynarodowego podstawę przesiedleń Polaków z ZSRR na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W okresie 1945–2003 kwestie związane z mieniem zabużańskim częściowo regulowało w sumie kilkanaście krajowych aktów prawnych⁴, których funkcjonowanie w praktyce było jednak wadliwe⁵, a wielu okresach całkowicie uniemożliwiało

³ Umowy międzynarodowe zawarte pomiędzy PKWN i republikami związkowymi ZSRR 9 i 22 września 1944 r. o nazwach „Układ pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej/Białoruskiej/ Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R./ B.S.R.R/ L.S.R.R i ludności ukraińskiej/ białoruskiej/ litewskiej z terytorium Polski”; podstawą zawarcia wymienionych umów było „Porozumienie między PKWN a rządem ZSRR o polsko-radzieckiej granicy” z 27 lipca 1944 r., a ich następstwem „Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP a rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej mieszkających w Polsce i ich ewakuacji do ZSRR” z 6 lipca 1945 r. oraz „Umowa graniczna pomiędzy Polską a ZSRR”, której ratyfikacja 5 lutego 1946 r. stanowiła ostatni element przejścia przez ZSRR Kresów Wschodnich na gruncie prawa międzynarodowego.

⁴ Najważniejsze z nich to: Dekret PKWN z 06.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (art. 16, Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), Dekret z 06.09.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (art. 18 i 23, Dz. U. Nr 49, poz. 279 z późn. zm.), Dekret z 06.12.1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (art. 9, Dz. U. Nr 71, poz. 389), Dekret z 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (art. 14, Dz. U. Nr 49, poz. 326), Dekret z 18.04.1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (art. 12, Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78), Ustawa z 28.05.1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (art. 8, Dz. U. Nr 31, poz. 132), ustawa z 12.03.1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (art. 20–21, Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 z późn. zm.), Ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (art. 17b, Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późn. zm.), Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (art. 81, Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.), Ustawa z 10.06.1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (art. 16, Dz. U. Nr 79, poz. 363), Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 212, Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.), Ustawa z 04.09.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (art. 6, Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299); por. E. Stawicka, Roszczenia Zabuzan – historia regulacji ustawowych w aspekcie cywilistycznym, *Nieruchomości*, 03(127)/2009, s. 1.

⁵ „Na tle obecnego stanu prawnego można dostrzegać występowanie swoistej antynomii funkcjonalnej – ukształtowane bowiem przez obowiązujące ustawodawstwo prawo podmiotowe w praktyce nie może być realizowane. Prawo zaliczania staje się w konsekwencji w coraz większym stopniu »pustym zobowiązaniem« przybierając postać *nudum ius*”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. sygn. akt K 33/02.

uzyskanie jakiegokolwiek rekompensaty; dodatkowo w orzecznictwie toczyły się spory w zakresie legalności podstaw prawnych samych Układów republikańskich⁶ oraz możliwości wywodzenia z nich⁷ bezpośrednich skutków prawnych.

Dopiero wejście w życie w 2003 r. Ustawy 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. 2004 Nr 6, poz. 39) w sposób zasadniczy zmieniło stan prawny roszczeń zabużańskich. Stworzyło bezsporną, samostanną podstawę prawną wypłaty świadczeń, ograniczając jednocześnie drastycznie ich wysokość – do 15% wartości pozostawionego mienia nieruchomości i w kwocie nie przekraczającej 50 000 złotych. Ograniczenia skali rekompensat oraz zawężenie kręgu osób uprawnionych spowodowało zażalenie wspomnianej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji jej uchylenie jako niezgodnej z Konstytucją⁸. Równolegle kwestia mienia zabużańskiego była również przedmiotem licznych skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który, korzystając z formuły wyroku pilotażowego⁹, wezwał Polskę do zapewnienia Zabużanom możliwości prawnych uzyskania słusznej rekompensaty. Obie wspomniane okoliczności skłoniły ustawodawcę do przyjęcia obecnie obowiązującego rozwiązania legislacyjnego.

Ustawa zabużańska przewiduje przyznanie rekompensaty pieniężnej za pozostawiony poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej majątek nieruchomy w wysokości 20 procent¹⁰ dzisiejszej wartości rynko-

⁶ Kwestia legitymizacji PKWN jako ośrodka władzy i wpływ przedmiotowego zagadnienia na legalność zawartych przez ten organ umów międzynarodowych i wydanych aktów normatywnych były przedmiotem m.in. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r. sygn. akt SK 5/01.

⁷ Kwestia braku publikacji Układów Republikańskich w Dzienniku Ustaw była przedmiotem m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. sygn. akt K 33/02.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r. sygn. akt K 2/04.

⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* skarga nr 31443/96.

¹⁰ Należy zwrócić uwagę na brak elementu regresji w zakresie zasad określania wielkości rekompensaty, co mimo znacznego ograniczenia (o 80 procent) wysokości świadczenia względem pełnej wartości pozostawionego mienia w przypadku wielkich majątków prowadzi do wypłaty odszkodowań o znacznej wartości. W większości krajów zmagających się z potencjalnie analogicznymi zagadnieniami (regulacje dotyczące wypędzonych w Niemczech czy przesiedleńców z Karelii w Finlandii) zdecydowano się na rozwiązania regresywne – mniejsze majątki były rekompensowane w całości, natomiast większe w stopniu często wyłącznie symbolicznym.

wej porównywalnej nieruchomości na obecnym terytorium Polski. Warunkiem uzyskania prawa do rekompensaty jest kumulatywne spełnienie wszystkich zawartych w niej warunków¹¹:

- ☒ posiadania tytułu własności do nieruchomości pozostawionej na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- ☒ opuszczenia byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie Układów republikańskich lub z innych przyczyn związanych z II wojną światową,
- ☒ zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- ☒ posiadania obywatelstwa polskiego.

Prawo do rekompensaty przysługuje również spadkobiercom właściciela mienia zabużańskiego, jeżeli posiadają oni obywatelstwo polskie, a właściciel spełniał powyższe warunki.

2

WARUNEK ZAMIESZKIWANIA PRZEZ WŁAŚCICIELA MIENIA ZABUŻAŃSKIEGO W DNIU 1 WRZEŚNIA 1939 NABYŁYM TERYTORIUM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (DOMICYLU)

Omawiany warunek ma szczególne znaczenie ze względu na fakt, iż jest pierwszym, który w ramach Ustawy zabużańskiej został uznany wprost za niezgodny z Konstytucją i tym samym uchylony przez Trybunał Konstytucyjny¹². Jednocześnie organ ten, mając świadomość znaczenia omawianego wymogu dla zakresu funkcjonowania Ustawy zabużańskiej, potencjalne implikacje dla finansów Skarbu Państwa oraz, jak sam określił, „duży stopień skomplikowania analizowanej materii”¹³, odroczył wejście w życie swojego postanowienia o 18 miesięcy – tym samym ustawodawca zyskał czas na zmodyfikowanie zapisów Ustawy zabużańskiej.

¹¹ Art. 1 i art. 2 Ustawy zabużańskiej.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r. sygn. akt SK 11/12.

¹³ *Ibidem*.

Podstawowym argumentem podnoszonym przeciwko uchylonemu wymogowi było wskazanie jednego konkretnego dnia w odległej przeszłości (1 września 1939 r.) jako rozstrzygającego o posiadaniu lub braku prawa do rekompensaty. Szczególnie należy zwrócić uwagę na okoliczności historyczne towarzyszące okresowi poprzedzającemu wspomnianą datę – wzrost zagrożenia wybuchem konfliktu zbrojnego Polski z III Rzeszą był powszechnie odczuwalny już przynajmniej od maja 1939 r.¹⁴, a obywatele często z własnej inicjatywy lub na polecenia władz (przydziały do pracy, mobilizacja) zmieniali miejsce zamieszkania w związku ze spodziewanymi wydarzeniami. Jednocześnie nie mogli zakładać, nawet przy dochowaniu najwyższej staranności, iż ich miejsce pobytu w dniu 1 września 1939 r. będzie miało rozstrzygający wpływ na prawo do rekompensaty 66 lat później¹⁵.

Z punktu widzenia prawa materialnego spór dotyczył przede wszystkim właściwego rozumienia pojęcia „miejsce zamieszkania”. Wobec braku definicji tego pojęcia wprost w Ustawie zabużańskiej w orzecznictwie przedmiotu występowały znaczące rozbieżności:

- ☒ najczęściej reprezentowany¹⁶ był pogląd, iż należy przyjmować rozumienie miejsca zamieszkania określone w art. 25 obecnego Kodeksu cywilnego,
- ☒ w niewielkiej części wyroków sądy przyjmowały¹⁷ stanowisko, iż pojęcie zamieszkiwania należy rozumieć w oparciu o akty prawne obowiązujące 1 września 1939 r., w szczególności:
 - o art. 3 Ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. Nr 101, poz. 580 z późn. zm.),

¹⁴ M.in. po przemówieniu ministra spraw zagranicznych Józefa Becka w sejmie 5 maja 1939 w odpowiedzi na żądania III Rzeszy.

¹⁵ Założenie to pozostawało słusznym przez cały okres powojenny; dopiero w Ustawie o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego z 12 grudnia 2003 r. wprowadzono warunek domicylu w dniu 1 września 1939 r.

¹⁶ M.in. w wyrokach WSA w Warszawie z: 1 grudnia 2011 r., sygn. akt VIII SA/Wa 762/11; 29 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 273/11; 11 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 478/11; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1880/10; 9 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1695/10; 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 968/10

¹⁷ M.in. wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2010 r. sygn. akt I SA/Wa 1825/09.

- o Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. (...) o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. Nr 54, poz. 489 z późn. zm.),
- o art. 24 przedwojennego Kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934 z późn. zm.).

Podstawowa różnica polegała na istnieniu możliwości posiadania więcej niż jednego miejsca zamieszkania na mocy przepisów przedwojennych w odróżnieniu od współczesnego Kodeksu cywilnego, w którym miejsce zamieszkania jest określone jednoznacznie; w szczególności regulacje te pozwalały jako „dodatkowe” miejsce zamieszkania traktować miejsce niebędące centrum interesów życiowych obywatela¹⁸.

Należy również pamiętać, iż warunek domicylu stanowi jeden z filarów konstrukcji prawnej świadczeń zabużańskich jako świadczenia pomocowego w odróżnieniu od świadczeń o charakterze *sensu stricte* rekompensacyjnym. Konsekwencją niepodjęcia w ogóle działań ustawodawczych byłoby wygaśnięcie art. 2 pkt. 1 Ustawy zabużańskiej i sprowadzenie przyznanego na jej podstawie świadczenia do 20 procent odszkodowania dla wszystkich posiadających obywatelstwo polskie właścicieli nieruchomości na Kresach Wschodnich. Całkowite wyeliminowanie warunku domicylu spowodowałoby oderwanie prawa do rekompensaty od genezy świadczeń zabużańskich związanych z ekspatriacją Polaków zamieszkujących byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Również wprowadzenie definicji miejsca zamieszkania dopuszczającej posiadanie więcej niż jednego takiego miejsca może doprowadzić do sytuacji, iż beneficjentem świadczenia stanie się osoba, która *de facto* zamieszkiwała na obecnym terytorium Polski, a na Kresach Wschodnich okresowo przebywała w jednej ze swoich nieruchomości. Zagadnienie to było dyskutowane w toku procesu legislacyjnego – uznano jednak, iż wprowadzenie nowych rozwiązań *de lege ferenda* wyłącznie dla osób, „dla których utracone mieszkania czy domy były jedynymi posiadanymi nieruchomościami, zwłaszcza jeżeli służyły one do zaspokajania

¹⁸ „Podstawowa różnica polegała natomiast na tym, że przepisy międzywojenne – w przeciwieństwie do obecnego art. 25 k.c. – dopuszczały posiadanie kilku miejsc zamieszkania – jednego głównego («w którym skupia się główny i przeważający zakres jego [obywatela] działalności» – art. 3 prawa prywatnego międzydzielnicowego; w którym »osoba interesowana posiada siedzibę główną, lub w której wykonywa główny swój zawód lub urząd, lub gdzie znajduje się jej majątność albo – o ile chodzi o małoletnich i niewłasnowolnych – gdzie znajduje się ich prawne miejsce zamieszkania« – § 9 rozporządzenia meldunkowego) oraz dowolnej liczby dodatkowych”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, *op. cit.*

osobistych potrzeb mieszkaniowych zabuzań”¹⁹ mogłoby spowodować potencjalnie nierozwiązywalne trudności dowodowe i kolejne potencjalnie niekonstytucyjne zróżnicowanie sytuacji prawnej Zabuzań m.in. w przypadkach współwłasności.

W związku ze wspomnianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego podjęte zostały prace legislacyjne w celu doprowadzenia Ustawy zabużańskiej do stanu zgodnego z wymogami Konstytucji zakończone wejściem w dniu 27 lutego 2014 r. w życie nowelizacji wspomnianej ustawy²⁰. Pojęcie „miejsca zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” zostało doprecyzowane zgodnie z rozumieniem regulacji przedwojennych przytoczonych w poprzednich akapitach²¹. W zamierzeniu ustawodawcy ma to umożliwić bardziej elastyczne podejście organów administracji do kwestii spełnienia omawianego warunku – w szczególności krótkotrwale przebywanie poza miejscem stałego zamieszkania na Kresach Wschodnich na obecnym terytorium Polski (np. na skutek oddelegowania czy mobilizacji) nie będzie skutkowało uznaniem tego miejsca tymczasowego pobytu za miejsce zamieszkania w rozumieniu Ustawy zabużańskiej.

Zmiany w zakresie jednego z kluczowych kryteriów przyznawania prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie po upływie terminu składania wniosków w dniu 31 grudnia 2008 r. stwarza szczególnie złożoną sytuację prawną i procesową, którą ustawodawca musiał uwzględnić w przyjętym rozwiązaniu legislacyjnym²²; wyodrębnić można 3 grupy wnioskodawców, których zmiany dotyczą:

- ☒ dla osób, które dysponują ostateczną decyzją odmowną uzasadnioną brakiem spełnienia warunku domicylu pojawia się możliwość wznowienia postępowania ze względu na zmianę stanu prawnego²³,
- ☒ dla osób, których decyzja nie jest ostateczna lub postępowanie jest w toku, organy administracji będą orzekały na podstawie aktualnego, znowelizowanego stanu prawnego,

¹⁹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, s. 7.

²⁰ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 195).

²¹ Art. 1, *ibidem*.

²² *ibidem*; kwestia ta jest szczególnie istotna również w kontekście art. 8 k.p.a.

²³ Art. 2 pkt. 1, *ibidem*.

- ☒ dla osób, które nie złożyły wniosku w wymaganym terminie ponieważ wiedziały, iż nie spełniają przedmiotowego wymogu przewidziany został 6-miesięczny termin na złożenie wniosku²⁴, jednakże tylko w przypadku, kiedy pierwotny termin nie został dochowany w związku z przedmiotowym zagadnieniem. Ciężar dowodowy wykazania, iż zmiana stanu prawnego stanowi istotną okoliczność w sprawie leży po stronie wnioskodawcy.

Ostatni zapis może rodzić potencjalne kontrowersje, jako że należy się spodziewać, iż przywrócenie terminu składania wniosków będzie stanowić zachętę dla wszystkich, którzy w przeszłości z jakichkolwiek powodów ich nie złożyli. Ocena związku przesłanek niedochowania pierwotnego terminu ze zmianą stanu prawnego będzie wymagała w każdym przypadku dodatkowego zaangażowania i tak przeciążonych ilością spraw urzędów wojewódzkich²⁵.

3

WYMÓG POSIADANIA OBYWATELSTWA POLSKIEGO PRZEZ SPADKOBIERCÓW WŁAŚCICIELA MIENIA ZABUŻAŃSKIEGO

W odróżnieniu od poprzedniego zagadnienia wymóg dotyczący obywatelstwa spadkobierców nie został dotąd skutecznie zakwestionowany i pozostaje w mocy; zostało natomiast skierowane przez Naczelny Sąd Administracyjny zapytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jako że przedmiotowe zagadnienie ma charakter szczególnie istotny w kontekście równego traktowania obywateli Unii Europejskiej.

Odnosnie kwestii obywatelstwa w kontekście mienia zabużańskiego należy rozróżnić dwa zasadniczo odrębne zagadnienia:

- ☒ dotyczące właściciela mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Polski,
- ☒ dotyczące spadkobierców właściciela.

²⁴ Art. 2 pkt. 2, *ibidem*.

²⁵ Wyrok NSA z 22 lipca 2011 r. sygn. akt I OSK 795–796/11.

W pierwszym przypadku zasadność warunku podsiania obywatelstwa polskiego nie wzbudza większych kontrowersji, jako że wymóg ten ma swoje źródła w samych Układach republikańskich i był obecny konsekwentnie we wszystkich późniejszych rozwiązaniach prawnych w tym zakresie. Pozostaje on również w zgodności z zasadniczym charakterem świadczeń na rzecz Zabuzan – pomocy w rozpoczęciu przez Polaków, których dotychczasowe miejsce zamieszkania znalazło się w ZSRR nowego życia po przybyciu na obecne terytorium Polski. Jako że świadczenia na rzecz Zabuzan nie miały nigdy charakteru *sensu stricte* odszkodowawczego, a pozostawione na Kresach Wschodnich mienie nieruchomości przeszło na własność ZSRR a nie Państwa Polskiego, ograniczenie grupy osób uprawnionych do obywateli polskich wydaje się być uzasadnione²⁶. Należy również zauważyć, iż warunek posiadania obywatelstwa polskiego przez właściciela mienia zabużańskiego w koniunkcji z warunkiem opisywanym w pierwszej części artykułu w zakresie domicylu jednoznacznie wskazuje na osoby, których ośrodek interesów życiowych był zlokalizowany na Kresach Wschodnich i które najbardziej dotkliwie odczuli skutki zmiany granic Polski.

Kontrowersyjnym pozostaje natomiast wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez spadkobierców właściciela – pojawił się on w rozwiązaniach ustawowych w dopiero w 2003 r.²⁷, czyli 58 lat po wydarzeniach leżących u podstaw kwestii mienia zabużańskiego²⁸. Należy również pamiętać, iż w okresie PRL dochodziło do przypadków pozbawienia obywatelstwa wbrew woli zainteresowanego bądź na „jego wniosek” na skutek wywierania bezprawnych nacisków oraz na podstawie arbitralnych decyzji ówczesnych władz²⁹, niemieszczących się w kanonach państwa prawa. Dopiero obo-

²⁶ Wyłączenie mieszkańców Kresów Wschodnich niebędących obywatelami polskimi przed 1 września 1939 nie jest jedynym ograniczeniem zakresu świadczeń zabużańskich; wyłączone są również np. wszelkie osoby prawne niezależnie od obywatelstwa ich właścicieli czy organów kierowniczych por. wyrok NSA z 26 lutego 2012 r. sygn. akt. I OSK 606/11.

²⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. *op. cit.*

²⁸ „W umowach z lat 40-tych nie było jednak mowy o spadkobiercach repatriantów. (...) Dopiero 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 – tekst pierwotny) wprowadziła – w stosunku do spadkobierców Zabuzan – wymóg posiadania przez nich obywatelstwa polskiego”. Postanowienie NSA z 30 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 2024/11.

²⁹ Np. pozbawienie obywatelstwa polskiego 76 oficerów Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie na mocy uchwały Rady Ministrów Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z 26 września 1946 r., uchylonej następnie przez Radę Ministrów PRL uchwałą nr 256/1 z 23 listopada 1971.

wiążąca od 2012 r. (czyli ponad 3 lata po upływie prekluzyjnego terminu 31 grudnia 2008 r. określonego w Ustawie zabużańskiej) Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r., poz. 161) reguluje kompleksowo zasady przywracania obywatelstwa polskiego odebranego przed 1 stycznia 1999 r.³⁰.

Omawiane zagadnienie ma również swój aspekt związany ze zgodnością z *acquis communautaire* Unii Europejskiej, do przestrzegania którego Polska zobowiązała się wstępując do tej organizacji w 2004 r.³¹ – w szczególności, jako że Ustawa zabużańska weszła w życie w roku 2005, zawarte w niej ograniczenia kręgu beneficjentów ze względu na obywatelstwo rodzą uzasadnione wątpliwości. Ze względu na fakt, iż świadczenie rekompensacyjne za mienie zabużańskie jest traktowane jako surogat prawa własności³² i podlega dziedziczeniu, zasadne wydaje się rozpatrywanie omawianego zagadnienia w szerszym kontekście dopuszczalności dyskryminacji spadkobierców ze względu na obywatelstwo³³. Zwłaszcza że, wprowadzając w roku 2005 rozwiązania ustawowe dotyczące stanu prawnego i faktycznego w okolicach roku 1945, ustawodawca musiał mieć świadomość, iż omawiane prawo *de facto* nie ma już pierwotnego charakteru świadczenia wyłącznie pomocowego przyznawanego *ex gratia* repatriantom, który był kluczową przesłanką do wprowadzenia kryterium obywatelstwa w Układach republikańskich.

Jakkolwiek zagadnienie mienia zabużańskiego stanowi zjawisko specyficzne dla sytuacji Polski po 1945 r., stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie wskazywało na szerokie rozumienie i stosowanie gwarancji praw przewidzianych Traktatem o funkcjonowaniu

³⁰ Art. 65 Ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim.

³¹ Art. 18. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r., *op. cit.*

³³ Tym bardziej, iż w innych przypadkach dopuszczalności dziedziczenia regulowanych przez *lex specialis* (nieruchomości oraz gospodarstwa rolne) ograniczenia dotyczące cudzoziemców zostały z polskiego porządku prawnego albo usunięte całkowicie (w przypadku gospodarstw rolnych dla spadkodawców zmarłych po 14 lutego 2001 r.) albo ograniczone wyłącznie do przypadków innych niż dziedziczenia ustawowego (nieruchomości). Zasadą jest, że na nabycie nieruchomości położonej na terytorium RP cudzoziemiec potrzebuje stosowanego zezwolenia MSWiA (art. 1 Ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz. U. 1996 Nr 54, poz. 245 z późn. zm.). Wyjątek w tej sprawie przewiduje art. 7 wspomnianej ustawy, zgodnie z którym nie wymaga uzyskania zezwolenia nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego.

Unii Europejskiej. Mimo iż ze względu na unikalny charakter zagadnień zabużańskich niemożliwe jest wnioskowanie wprost *per analogiam* na podstawie wcześniejszych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, niewątpliwie niektóre dotychczasowe wyroki wskazują na linię orzecniczą stojącą na straży wspomnianych praw; w szczególności należy zwrócić uwagę na sprawę *Tas-Hagen i R.A. Tas przeciwko Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad* z 26 października 2006 r., jako że dotyczy również zagadnień związanych ze świadczeniami na rzecz osób poszkodowanych na skutek II wojny światowej i zawiera element zawężenia kręgu beneficjentów według arbitralnie wybranego kryterium związku z krajem, który świadczeń tych udziela³⁴.

Forma zapytania prejudycjalnego, z której skorzystał Naczelny Sąd Administracyjny, zawieszając sprawę I OSK 2024/11 do czasu zakończenia postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, rodzi bezpośrednio implikacje wyłącznie dla rzeczonyj sprawy; jednakże należy się z dużą dozą prawdopodobieństwa spodziewać, iż przypadku rozstrzygnięcia wskazującego na dyskryminacyjny charakter³⁵ wymogu posiadania obywatelstwa przez spadkobierców nastąpi kolejne zaskarżenie Ustawy zabużańskiej do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zgodności art. 3 pkt. 2 z Konstytucją oraz ustawodawstwem Unii Europejskiej.

³⁴ „W tym przypadku, u podstawy ograniczenia liczby potencjalnych beneficjentów świadczeń, przewidzianych przez ustawę za pomocą wymogu zamieszkiwania na terytorium Niderlandów, leżało życzenie ustawodawcy niderlandzkiego, aby ograniczyć obowiązek solidarności względem cywilnych ofiar wojennych, do tych tylko osób, które były związane ze społeczeństwem niderlandzkim w okresie wojny i po jej zakończeniu. Przesłanka zamieszkiwania na terytorium Niderlandów stanowiła tu więc wyraz stopnia związania tych osób ze społeczeństwem niderlandzkim. W sprawie *Tas-Hagen* Trybunał ocenił, że wymóg zamieszkiwania na terytorium Niderlandów nie mógł być uznany za środek zdalny do osiągnięcia zamierzonego celu, bo nie stanowi wymogu dostatecznie odzwierciedlającego siłę związku wnioskodawcy ze społeczeństwem, na którym spoczywa względem niego obowiązek solidarności. Przesłanka zamieszkiwania na terytorium krajowym naruszała w tym wypadku zasadę proporcjonalności”. Postanowienie NSA z 30 kwietnia 2013 r., *op. cit.*

³⁵ W omawianej sprawie stanowisko w roli *amicus curiae* zajęła również Helsińska Fundacja Praw Człowieka „Zdaniem HFPC, zgodność z Konstytucją oraz EKPC przepisów »ustawy zabużańskiej« w zakresie ograniczenia prawa do dziedziczenia jest wysoce wątpliwa. (...) Interpretowanie powyższego przepisu jako ograniczającego prawo spadkobierców do wskazania uprawnionego do rekompensaty musi bowiem *a fortiori* zostać uznane za niezgodne z literą i duchem Konstytucji i EKPC”. Opinia Przyjaciela Sądu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie I OSK 2024/11 z 18 grudnia 2011 r.

4

ZAKRES SKUTKÓW PRAWNYCH NACJONALIZACJI I WYWŁASZCZEŃ DOKONANYCH PRZEZ WŁADZE RADZIECKIE

W kontekście oceny spełnienia przesłanki własności mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej znaczne kontrowersje budziła kwestia uwzględnienia skutków prawnych przekształceń własnościowych dokonanych przez władze okupacyjne ZSRR na Kresach Wschodnich począwszy od 1939 r., przede wszystkim odnośnie nacjonalizacji własności ziemskiej przekraczającej 30 ha oraz nieruchomości miejskich o powierzchni przekraczającej 220 m². Po wejściu w życie Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 listopada 1939 r. o nieważności aktów prawnych władz okupacyjnych³⁶ powstała kolizja stanu faktycznego i prawa radzieckiego z prawem polskim; jednocześnie na stan prawny i faktyczny wpłynęło włączenie Kresów Wschodnich do ZSRR, a w szczególności zawarcie przez PKWN Porozumienia z 27 lipca 1944 r. o polsko-radzieckiej granicy państwowej.

Ponieważ Ustawa zabużańska nie określa jednoznacznie momentu w czasie, dla którego należy ustalić przesłankę własności, najczęściej przyjmowaną przez organy orzekające interpretacją jest data opuszczenia Kresów Wschodnich przez właściciela pozostawionego mienia³⁷ – powoduje to, iż przedmiotowy moment w czasie jest różny dla różnych wnioskodawców. Okoliczność ta w koniunkcji z interpretacją przedstawionych w poprzednim akapicie aktów prawnych skutkuje przyjęciem przez urzędy wojewódzkie i sądy administracyjne linii orzeczniczej, iż w przypadkach, w których opuszczenie byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiło po 27 lipca 1944, a właściciel został wcześniej pozbawiony własności na skutek działań okupanta radzieckiego w latach 1939–1941, rekompensata nie jest przyznawana³⁸. Również w przypadkach, kiedy pozbawienie

³⁶ Dz. U. z 1939 r. Nr 102, poz. 1006.

³⁷ Oparta na rozumieniu pojęcia „pozostawienia” z art. 1 oraz sformułowaniu „stanu na dzień ich pozostawienia” w art. 11 pkt. 5 Ustawy zabużańskiej.

³⁸ „Nie można pozostawić nieruchomości, której nie jest się właścicielem. Jeśli więc mienie zostało objęte nacjonalizacją w 1940 r., czyli przed repatriacją w dniu 15 października 1945 r., to takiego mienia nie można uznać za »nieruchomości pozostawione«. Stanowisko takie przedstawione zostało w uzasadnieniu

własności przez władze radzieckie nastąpiło po ponownym wkroczeniu Armii Czerwonej na Kresy Wschodnie w 1944 r., ale przed opuszczeniem tych terenów przez właściciela przeważały decyzje odmowne.

Stan orzecznictwa pozbawiający prawa do rekompensaty część Zabużan wyłącznie ze względu na fakt opuszczenia Kresów Wschodnich po dacie 27 lipca 1944 r. lub późniejszej nacjonalizacji (dokonanej przed zakończeniem akcji repatriacyjnej na przełomie 1945 i 1946 r.) mógł być i był odbierany jako rażąco niesprawiedliwy³⁹. Szczególnie w przypadkach dotyczących nacjonalizacji w latach 1939–1941 prowadziło to do sytuacji, w której Państwo Polskie z jednej strony czerpało korzyści z działań okupanta radzieckiego (poprzez unikanie wypłaty rekompensat), a z drugiej strony odmawiało tym działaniom legalności⁴⁰.

Ponieważ w orzecznictwie sądowo-administracyjnym pojawiały się również odmiennie orzeczenia, korzystne dla Zabużan w omawianym zakresie⁴¹, podkreślające brak związku stanu formalno-prawnego według prawa radzieckiego z prawem do rekompensaty, konieczne okazało się wydanie orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny w pełnym składzie

wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2011 r. I OSK 1649/10 (LEX nr 984380) jak również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 8 maja 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 78/07 (LEX nr 500408) – niniejszy skład orzekający to stanowisko podziela w zupełności”. Wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2012 r. sygn. akt I SA/Wa 1331/11.

³⁹ „Ponadto, od wielu lat w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że niedopuszczalne jest niezrozumiałe różnicowanie dawnych właścicieli mienia zabużańskiego, którzy opuszczając Kresy na skutek wojny nie mieli wpływu na fakty i zdarzenia, które przyszło im przeżywać po 1 września 1939 r. (zob. m.in. uchwały SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90, i z dnia 10 kwietnia 1991 r., III CZP 84/90). Stanowisko przyjmowane w części orzeczeń sądów administracyjnych prowadzi natomiast do takiego skutku, że o przyznaniu rekompensaty decyduje okoliczność w zasadzie przypadkowa, tj. dokładny dzień opuszczenia Kresów. Inaczej jest traktowany np. były właściciel, który powrócił do Polski od razu po wojnie, przed kolektywizacją jego gospodarstwa, a inaczej właściciel, któremu uniemożliwiono ewakuowanie się na podstawie układów republikańskich, a więc mógł powrócić do Polski dopiero w czasie tzw. drugiej repatriacji, pod koniec lat 50-tych, już po znacjonalizowaniu jego gospodarstwa” Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2013 r. sygn. akt I OSK 1853/12.

⁴⁰ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 listopada 1939 r., *op. cit.*

⁴¹ „Ponadto, co w niniejszej sprawie jest doniosłą okolicznością, nieuprawniony jest pogląd organu I instancji, że nacjonalizacja (...) w 1940 r. uniemożliwia przyznanie prawa do rekompensaty. W tej kwestii Sąd podziela stanowisko skargi (...). Interpretując ustawę, konieczne jest odwołanie się do koncepcji racjonalnego ustawodawcy. Należy wyjść z założenia, że tworząc tę ustawę prawodawca miał wiedzę o nacjonalizacji z 1940 r. (...). Skoro pomimo tego, nieunormowana została w ustawie kwestia nacjonalizacji na tym terenie, to znaczy, że nie ma ona znaczenia dla stosowania przedmiotowej ustawy”. Wyrok WSA w Warszawie z 18 lipca 2013 r. sygn. akt I SA/Wa 475/13.

7 sędziów, co nastąpiło 16 grudnia 2013 r.⁴² w formie uchwały, której teza brzmi: „Włączenie do kołchozu lub nacjonalizacja z innych przyczyn nieruchomości, których dotyczy art. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.), samo przez się nie wyklucza prawa do rekompensaty, określonego w art. 2 tej ustawy”. Rozstrzygające dla sędziów NSA były argumenty konstytucyjne nakazujące równe traktowanie obywateli⁴³ oraz legalistyczne, wykluczające możliwość wywodzenia skutków prawnych z *ex lege* bezprawnych z punktu widzenia prawa polskiego posunięć władz okupacyjnych⁴⁴.

Na zakończenie omawiania przedmiotowego zagadnienia należy stwierdzić, iż próba ograniczania zakresu przyznawanych rekompensat za mienie zabużańskie w oparciu o nacjonalizacje przeprowadzone przez władze radzieckie mogła stanowić ze strony organów orzekających swego rodzaju pozaustawowy substytut braku regresji świadczeń w Ustawie zabużańskiej – o ile w przypadku mniejszych majątków kwestia ta nie miała znaczenia, to w przypadku większych pozwalała znacznie ograniczyć wysokość świadczenia rekompensacyjnego.

5

IMPLIKACJE FINANSOWE OMAWIANYCH ZAGADNIENÍ I PODSUMOWANIE

Każde poszerzenie kręgu uprawnionych do rekompensat rodzi również pytanie o skalę ewentualnych dodatkowych kosztów dla Skarbu Państwa

⁴² Uchwała 7 Sędziów NSA z 16 grudnia 2013 r. sygn. akt I OPS 11/13.

⁴³ „W sytuacji bowiem, gdy – jak wyżej to zostało przedstawione – część Zabużan, bez własnej winy, z powodu działań władzy radzieckiej, nie mogła wylegitymować się – w dacie repatriacji – posiadanym poprzednio tytułem własności do pozostawianego mienia, twierdzenie, że rekompensata zabużańska osobom takim nie przysługuje, jest sprzeczne z zasadami sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Zasady te wymagają bowiem, by uprawnienie przysługujące jednostce było przyznawane na jednakowych, zobiektywizowanych i opartych na z góry ustalonych kryteriach. O powstaniu uprawnienia nie może natomiast przesądzać przypadek, powodując zróżnicowanie danej grupy obywateli w sposób całkowicie nieuzasadniony”. *Ibidem*.

⁴⁴ „Istotne jest również to, że anektowanie w 1939 r. przez ZSRR wschodnich terenów Rzeczypospolitej Polskiej i rozciągnięcie obowiązującego prawa radzieckiego na te tereny nie może być akceptowane przez Polskę i nie może oddziaływać na prawa polskich obywateli, którzy byli właścicielami nieruchomości na tych terenach”. *Ibidem*.

– szacunki odnośnie ilości potencjalnych wnioskodawców i wartości ich roszczeń są bardzo utrudnione i opierają się głównie na danych z wniosków już złożonych. Odnośnie kwestii warunku domicylu do projektu zmiany ustawy zostały dołączone oszacowania kosztów jej wprowadzenia w wysokości 158 mln złotych⁴⁵ wyłącznie w zakresie wniosków już złożonych – kosztów związanych z realizacją potencjalnych nowych wniosków złożonych po zmianie stanu prawnego nie są w stanie oszacować nawet autorzy nowelizacji Ustawy zabużańskiej⁴⁶.

Analogicznie brak jest oszacowań dotyczących kosztów potencjalnych zmian legislacyjnych lub w zakresie linii orzeczniczej dla zagadnień obywatelstwa spadkobierców lub skutków prawnych decyzji nacjonalizacyjnych; jednocześnie należy pamiętać, iż nawet ogólna wartość roszczeń zabużańskich szacowana jest jedynie w dużym przybliżeniu⁴⁷.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż definitywne rozwiązanie kwestii roszczeń zabużańskich wydaje się obecnie znacznie bardziej odległe niż bezpośrednio po wprowadzeniu obowiązującej obecnie Ustawy zabużańskiej w 2005 r. Również oddalenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w roku 2007 kilkudziesięciu spraw⁴⁸ z tego zakresu z powołaniem się na wprowadzone przez Polskę rozwiązania prawne wskazywało, iż Ustawa zabużańska przynajmniej w ogólnym zakresie zapewnia zaspokojenie uzasadnionych roszczeń zgodnie z zasadami demo-

⁴⁵ Kwota ta została oszacowana przy uwzględnieniu ilości wypłacanych rekompensat, średniej wysokości rekompensaty oraz przyjętego bez dodatkowego uzasadnienia współczynnika 1% spraw, których dotyczyć będzie zmiana stanu prawnego – w szczególności podstawą do szacunków nie była inwentaryzacja faktycznie wydanych decyzji odmownych w oparciu o dotychczasowe brzmienie art. 2 Ustawy zabużańskiej.

⁴⁶ „Natomiast znacznie trudniejsze jest ustalenie (choćby szacunkowe) kosztów związanych z obowiązaniem art. 1 w zw. z art. 2 ust. 2 lub ust. 3 projektowanej ustawy. Brak jest bowiem informacji co do liczby osób, które kierując się przeświadczeniem, że nie spełniają zakwestionowanej przesłanki domicylu, nie złożyły wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. Uchwała Senatu RP z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁷ 13,9 mld złotych w 2001 r. na podstawie Stanowiska rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 2927); od wejścia w życie Ustawy zabużańskiej do końca maja 2014 r. wypłacono łącznie 3 mld złotych na podstawie Komunikatu Ministerstwa Skarbu Państwa nr 6/2014 z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie wypłat rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁸ Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Czwarta Sekcja *Wolkenberg i inni przeciwko Polsce* z dnia 4 grudnia 2007 r.

kratycznego państwa prawa⁴⁹. Jak pokazuje praktyka orzecznicza i decyzja Trybunału Konstytucyjnego skutkująca koniecznością podjęcia dalszych działań legislacyjnych, rozwiązania te okazują się być niewystarczające i należy się spodziewać dalszego rozszerzania grona uprawnionych do rekompensat.

Należy również pamiętać, iż w Polsce ciągle nierozwiązana w drodze ustawowej pozostaje kwestia reprivatyzacji majątków odebranych na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – pomimo licznych projektów rozwiązań legislacyjnych do dnia dzisiejszego żadne z nich nie weszło w życie. Ponieważ szacowana skala roszczeń reprivatyzacyjnych przekracza możliwości finansowe Skarbu Państwa⁵⁰, jednym z kluczowych elementów spornych jest procentowa wysokość potencjalnych rekompensat za znacjonalizowane mienie – przyjęty dla mienia zabużańskiego współczynnik 20 procent jest obecnie przyjmowany jako punkt wyjścia do kompromisu ze środowiskami skupiającymi byłych właścicieli⁵¹ i najbardziej prawdopodobna wielkość.

⁴⁹ Niektórzy autorzy wskazywali jednakże na zbyt daleko idący kompromis przyjęty przez ETPC m.in. w zakresie ograniczenia wysokości rekompensaty do 20% w imię możliwie szybkiego rozwiązania przedmiotowej kwestii w drodze wyroku pilotażowego: „Trudno zatem oprzeć się wrażeniu, że ochrona materialnych uprawnień majątkowych zabużan została poświęcona na ołtarzu usprawnienia postępowania przed ETPC w drodze zastosowania procedury pilotażowej”, M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Sprawa mienia zabużańskiego przed Trybunałem w Strasburgu*, <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/>.

⁵⁰ 140 mld złotych w 2008 według *Oceny Skutków Regulacji do Projektu ustawy o zadośćuczynieniu z tytułu nacjonalizacji nieruchomości w latach 1944–1962*.

⁵¹ Według *ibidem*.