

# MIENIE ZABUŻAŃSKIE

Realizacja prawa do rekompensaty

Jan Wittlin

---

---

---

# MIENIE ZABUŻAŃSKIE

Realizacja prawa do rekompensaty

Jan Wittlin

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

*Stan prawny na 1 czerwca 2019 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Hubert Izdebski*

Wydawca

*Anna Kubuj-Kacperek*

Redaktor prowadzący

*Joanna Tchorek*

Opracowanie redakcyjne

*Katarzyna Kruś*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**  


**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-958-6

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Słownik pojęć</b> .....	11
<b>Wykaz skrótów</b> .....	13
<b>Wstęp</b> .....	15
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Tło historyczne</b> .....	29
1.1. Wprowadzenie .....	29
1.2. Zabór austriacki przed 1914 r. ....	30
1.3. Zabór rosyjski przed 1914 r. ....	32
1.4. Lata 1914–1939 – I wojna światowa i okres międzywojenny .....	33
1.5. Wrzesień 1939 r. – czerwiec 1941 r. – pierwsza okupacja radziecka.....	39
1.6. Czerwiec 1941 r. – lipiec 1944 r. – okupacja niemiecka....	45
1.7. Lipiec 1944 r. – sierpień 1945 r. – druga okupacja radziecka i repatriacja.....	49
1.8. Lata 1945–2005 – problematyka mienia zabużańskiego w porządku prawnym PRL i III Rzeczypospolitej Polskiej w okresie poprzedzającym ustawę zabużańską .....	54
1.9. Podsumowanie .....	69
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Zakres stosowania ustawy zabużańskiej</b> .....	71
2.1. Wprowadzenie .....	71
2.2. Aktualny stan prawny .....	71

2.2.1. Własność pozostawionych nieruchomości (art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej).....	72
2.2.1.1. Nacjonalizacja w ZSRR w latach 1939–1941 .....	74
2.2.1.2. Stosunki własnościowe pod okupacją niemiecką 1941–1944 i ich wpływ na stan prawny pozostawionego mienia.....	76
2.2.1.3. Okres po 1944 r. w ZSRR w odniesieniu do kwestii własności pozostawionego mienia.....	78
2.2.2. Obywatelstwo właściciela (art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej).....	81
2.2.3. Miejsce zamieszkania właściciela 1.09.1939 r. (art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej).....	82
2.2.4. Fakt i okoliczności opuszczenia byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej) .....	87
2.2.5. Obywatelstwo wnioskodawcy (art. 2 pkt 2 ustawy zabużańskiej).....	89
2.3. Przypadki szczególne .....	93
2.3.1. Druga repatriacja w latach 1958–1959.....	93
2.3.2. Okręg czerniowiecki .....	98
2.3.3. Kolano Bugu i rejon Ustrzyk Dolnych .....	101
2.4. Podsumowanie .....	103

### **Rozdział 3**

#### **Droga administracyjna potwierdzenia prawa**

<b>do rekompensaty</b> .....	107
3.1. Wprowadzenie .....	107
3.2. Charakter postępowania o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie.....	108
3.3. Standardy europejskie w polskim prawie o postępowaniu administracyjnym.....	110
3.4. Zasady ogólne postępowania administracyjnego .....	113
3.5. Podsumowanie .....	121

**Rozdział 4****Przebieg postępowania administracyjnego o potwierdzenie**

<b>prawa do rekompensaty</b> .....	123
4.1. Wprowadzenie .....	123
4.2. Organ administracji publicznej właściwy do prowadzenia postępowania o potwierdzenie prawa do rekompensaty .....	124
4.3. Strona w postępowaniu o potwierdzenie prawa do rekompensaty .....	126
4.3.1. Podmioty na prawach strony .....	130
4.4. Wszczęcie postępowania .....	131
4.5. Postępowanie wyjaśniające.....	140
4.5.1. Środki dowodowe .....	140
4.5.2. Ocena materiału dowodowego .....	143
4.5.3. Formy postępowania.....	144
4.6. Postępowanie dowodowe w sprawach o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie.....	146
4.6.1. Kwestie dowodowe dotyczące wymogu własności (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy zabużańskiej) .....	147
4.6.1.1. Opisy mienia i orzeczenia PUR (art. 6 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy zabużańskiej).....	148
4.6.1.2. Dokumenty urzędowe, w tym sądowe, a także dokumenty pozyskane z archiwów państwowych Republiki Białorusi, Republiki Litewskiej, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy lub innych państw (art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy zabużańskiej) .....	152
4.6.1.3. Zeznania świadków (art. 6 ust. 5 ustawy zabużańskiej).....	157
4.6.2. Zagadnienia dowodowe dotyczące obywatelstwa (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy zabużańskiej) .....	161
4.6.3. Dowodzenie miejsca zamieszkania 1.09.1939 r., faktu i okoliczności opuszczenia byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 1 pkt 1, 3, 4 i 5 ustawy zabużańskiej).....	163

4.6.4. Zagadnienia dowodowe związane z wnioskiem o prawo do rekompensaty przez spadkobierców (art. 6 ust. 2 ustawy zabużańskiej).....	164
4.7. Akty kończące postępowanie o potwierdzenie prawa do rekompensaty .....	166
4.7.1. Postanowienie .....	166
4.7.2. Wycena mienia zabużańskiego .....	168
4.7.3. Wycena ewentualnego ekwiwalentu otrzymanego za mienie zabużańskie na podstawie wcześniejszych regulacji prawnych.....	174
4.7.4. Decyzja.....	175
4.8. Postępowanie odwoławcze .....	178
4.8.1. Środki odwoławcze od decyzji administracyjnej wojewody .....	178
4.8.2. Wniesienie odwołania.....	179
4.8.3. Wykonalność decyzji w przypadku wniesienia odwołania .....	179
4.8.4. Możliwe decyzje organu odwoławczego .....	180
4.9. Podsumowanie .....	183

## Rozdział 5

### Postępowanie sądowoadministracyjne w sprawach

<b>dotyczących prawa do rekompensaty .....</b>	<b>185</b>
5.1. Wprowadzenie .....	185
5.2. Konstytucyjny system kontroli sądowej .....	186
5.3. Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym.....	189
5.3.1. Przesłanki dopuszczalności skargi .....	189
5.3.2. Wymogi i granice skargi .....	190
5.3.3. Rodzaje rozstrzygnięć wojewódzkiego sądu administracyjnego.....	192
5.4. Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.....	193
5.4.1. Przedmiot skargi kasacyjnej i wymogi formalne ....	193
5.4.2. Granice skargi kasacyjnej .....	195

5.4.3. Rodzaje rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	195
5.5. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych.....	197
5.5.1. Charakterystyka dostępnej populacji.....	198
5.5.2. Organy, których decyzje lub bezczynność były przedmiotem zaskarżenia.....	198
5.5.3. Liczba spraw dotyczących potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie przed WSA i NSA oraz rodzaje orzeczeń.....	199
5.5.4. Podstawy prawne zaskarżenia.....	201
5.5.5. Terminy rozpoznania spraw dotyczących potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie przed WSA i NSA.....	207
5.5.6. Tezy.....	208
5.5.7. Długotrwałość postępowań o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie....	212
5.5.8. Przestrzeganie zasady swobodnej oceny dowodów.....	216
5.5.9. Problematyka domicylu 1.09.1939 r. w rozumieniu art. 25 k.c.....	219
5.5.10. Wpływ nacjonalizacji i przekształceń własnościowych dokonanych przez władze radzieckie po 1939 r. na prawo do rekompensaty....	224
5.5.11. Mienie położone na obszarze poza granicami II Rzeczypospolitej Polskiej.....	228
5.6. Podsumowanie.....	231

## **Rozdział 6**

<b>Analizy porównawcze.....</b>	<b>233</b>
6.1. Wprowadzenie.....	233
6.2. Uwarunkowania badawcze.....	235
6.3. Podejście do porównania z przypadkami wypędzenia i ekspatriacji w innych krajach.....	236
6.3.1. Wymiana ludności pomiędzy Grecją i Turcją po 1923 r.....	237
6.3.2. Finlandia: aneksja Karelii w 1940 r. – wojna kontynuacyjna – ponowna aneksja.....	242



6.3.3. Problem „wypędzonych” w Niemczech po 1945 r...	248
6.3.4. Indie Holenderskie – repatriacja Holendrów z Indonezji .....	257
6.3.5. Ruś Zakarpacka .....	263
6.4. Porównanie problematyki mienia zabużańskiego z innymi przypadkami utraty nieruchomości w Polsce .....	273
6.4.1. Reforma rolna .....	273
6.4.2. Nacjonalizacja przemysłu .....	276
6.4.3. Grunty warszawskie i „mała” reprivatyzacja .....	278
6.5. Kresy Wschodnie a Ziemie Odzyskane .....	287
6.6. Podsumowanie .....	291
<b>Rozdział 7</b>	
<b>Zakończenie</b> .....	293
7.1. Ujęcie ilościowe .....	293
7.1.1. Liczba i wartość wypłaconych rekompensat .....	293
7.1.2. Liczba złożonych wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty .....	294
7.1.3. Terminy i postępowania sądownoadministracyjne.	295
7.2. Podsumowanie i wnioski .....	296
<b>Bibliografia</b> .....	305

## SŁOWNIK POJĘĆ

- II RP – Druga Rzeczpospolita – rozumiana w niniejszym opracowaniu jako państwo polskie w latach 1918–1939 działające zgodnie z Konstytucją marcową z 17.03.1921 r. i Konstytucją kwietniową z 23.04.1935 r.
- PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa – rozumiana w niniejszym opracowaniu jako państwo polskie w latach 1944–1989 z ośrodkiem władzy utworzonym na podstawie Manifestu PKWN z 22.07.1944 r.
- III RP – Trzecia Rzeczpospolita – rozumiana w niniejszym opracowaniu jako obecne państwo polskie po przemianach ustrojowych w 1989 r. i lat późniejszych
- Kolano Bugu – obszar położony w zakolu rzeki Bug w okolicy miejscowości Sokal, należący do Polski w latach 1945–1951, będący przedmiotem umowy z 15.02.1951 r. o zmianie granic
- Kresy Wschodnie – obszar przedwojennych wschodnich województw państwa polskiego (wileńskiego, poleskiego, nowogródzkiego, wołyńskiego, tarnopolskiego, stanisławowskiego i części lwowskiego i białostockiego), który nie wchodzi obecnie w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
- Zabużanie – osoby posiadające przed 1.09.1939 r. obywatelstwo polskie i zamieszkujące Kresy Wschodnie w momencie podpisania Porozumienia między PKWN a rządem ZSRR o polsko-radzieckiej granicy w 1944 r.

- Ziemie Odzyskane – obszar obecnych zachodnich województw Polski (zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, opolskiego, lubuskiego i części: pomorskiego, wielkopolskiego, śląskiego oraz warmińsko-mazurskiego), który nie wchodził przed II wojną światową w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- EKPC – europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- Konstytucja – ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
- ustawa zabużańska – ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097)

## Inne

- AAN – Archiwum Akt Nowych
- BAS – Biuro Analiz Sejmowych
- BSRR – Białoruska Socjalistyczna Republika Radziecka
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

---

ETPC	- Europejski Trybunał Praw Człowieka
IPN	- Instytut Pamięci Narodowej
NKWD	- Ludowy Komisariat Spraw Wewnętrznych (ros. Народный комиссариат внутренних дел)
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
OSNC	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
PKWN	- Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
PUR	- Państwowy Urząd Repatriacyjny
RP	- Rzeczpospolita Polska
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
TSUE	- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
USRR	- Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny
ZSRR	- Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

## WSTĘP

Gwałtowne procesy historyczne zachodzące na ziemiach polskich w latach 1939–1945 oraz realia wprowadzanego w 1944 r. w Polsce ustroju opartego na wzorcach radzieckich oraz założeniu prymatu własności państwowej nad prywatną doprowadziły do fundamentalnych zmian w strukturze własnościowej majątku Polski i jej mieszkańców. Represyjne ustawodawstwo okupantów niemieckiego i radzieckiego, dyskryminujące wybrane grupy ludności ze względu na kryterium narodowościowe czy klasowe oraz ludobójcza praktyka władz okupacyjnych w połączeniu z przemocą związaną z działaniami wojennymi oraz elementami wojny domowej trwale zniszczyły przedwojenny porządek prawny i własnościowy oraz strukturę społeczną. Mieszkańcy Kresów Wschodnich dodatkowo, po zakończeniu zasadniczych działań wojennych, stanęli przed dramatycznym wyborem pozostania w ZSRR jako obywatele radzieccy lub repatriacji do Polski.

W kontekście tej sytuacji nawet samo użycie terminu „repatriacja” trudno uznać za w pełni adekwatne, jako że Zabuzanie w większości przypadków samoistnie nie opuścili terytorium ojczyzstego – to Polska, na skutek postanowień najpierw konferencji w Teheranie i Jałcie, a później układów republikańskich<sup>1</sup> oraz Traktatu o granicy państwowej między PKWN i ZSRR<sup>2</sup>, „wyjechała” z ich miejsc zamieszkania. Bardziej

---

<sup>1</sup> M.in. układ z 9.09.1944 r. zawarty między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium BSR i ludności białoruskiej z terytorium Polski. Układy republikańskie zostaną w szerszym zakresie przedstawione w rozdziale 1.

<sup>2</sup> Umowa z 16.08.1945 r. między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej (Dz.U. z 1947 r. Nr 35, poz. 167).

właściwym określeniem wydaje się tutaj „ekspatriacja”, ponieważ dobroć wolność wyjazdu do Polski w warunkach nacisków ze strony organów NKWD i administracji radzieckiej oraz bezprawnych aktów przemocy wobec mieszkańców Kresów Wschodnich miała w wielu wypadkach charakter iluzoryczny. Jednocześnie – w ramach zachęty do przesiedlenia na powojenne terytorium Polski – układy republikańskie zawierały promesę zapewnienia Zabużanom rekompensaty za pozostawione na terytorium ZSRR nieruchomości. W ten sposób narodziły się zobowiązania określane do dziś jako mienie zabużańskie.

Samo zagadnienie mienia zabużańskiego jest niesłychanie złożone, ponieważ w jego ramach nakładają się na siebie dwa fundamentalne problemy prawno-społeczne: związana z przemieszczeniem repatriantów zamiana własności nieruchomości w pierwotnym miejscu zamieszkania na prawo do nieruchomości zamiennej w miejscu przybycia oraz wyłączenia większych majątków ziemskich i nieruchomości przemysłowych i mieszkalnych zarówno w ZSRR, jak i w Polsce. Układy republikańskie, stanowiące podstawę roszczeń w zakresie mienia zabużańskiego, określiły pewne podstawowe warunki, które Zabużanie musieli spełnić, oraz założenia samej procedury repatriacyjnej, jednakże nie obejmowały wszystkich przypadków i sytuacji, w których znajdowali się Polacy w końcowym etapie II wojny światowej. W szczególności nie uwzględniały osób, które bądź z przyczyn niezależnych od siebie nie mogły uczestniczyć w akcji przesiedleńczej, np. z powodu wcześniejszej ucieczki na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, aresztowania i zesłania w głąb ZSRR lub pozostania na Zachodzie, bądź nie chciały wobec władz radzieckich czy komunistycznej władzy w Polsce ujawniać swojej prawdziwej tożsamości lub stanu posiadania w uzasadnionej obawie przed represjami. Na tę niedoskonałą sytuację prawną nakładała się bardzo trudna sytuacja faktyczna związana z koniecznością opuszczenia przez Zabużan rodzinnych stron, odbycia wielotygodniowej podróży w realiach zniszczonego wojną kraju oraz chaosu pierwszych miesięcy zasiedlania Ziemi Odzyskanych.

Jednocześnie należy zauważyć, że zdecydowaną pod względem ilościowym większość uprawnień w zakresie mienia zabużańskiego zaspokojono w naturze bezpośrednio podczas akcji przesiedleńczej i w pierw-

szych latach powojennych. Zabuzanie w sposób zorganizowany, za pośrednictwem Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, lub niekiedy spontanicznie obejmowali w posiadanie dostępne nieruchomości, przede wszystkim na Ziemiach Odzyskanych. Mimo że od strony formalnej zdarzały się wielokrotnie uchybienia, a czasem i nadużycia w zakresie ekwiwalentności wartości mienia nabytego względem mienia pozostawionego i często sankcjonowano fakty dokonane bez wnikliwej analizy rzeczywistych uprawnień, akcja przesiedleńcza osiągnęła w większości przypadków swój podstawowy cel, jakim było zapewnienie Zabuzanom startu życiowego w nowym miejscu zamieszkania.

W przypadku osób posiadających na Kresach Wschodnich majątek o niewielkiej wartości lub w ogóle nieposiadających nieruchomości praktyka ta zapewniała satysfakcjonujące rozwiązanie, a niejednokrotnie przyczyniała się do istotnego awansu cywilizacyjnego. Zupełnie odmiennie sytuacja przedstawiała się w odniesieniu do osób, które pozostawiły na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej majątek znacznej wartości, oraz tych, które z różnych przyczyn nie mogły uczestniczyć w akcji repatriacyjnej bądź nie były w stanie udowodnić faktu pozostawienia majątku. Wraz z kurczeniem się zasobu dostępnych na Ziemiach Odzyskanych nieruchomości oraz zaostrzaniem się w drugiej połowie lat czterdziestych XX w. represji ze strony władz krajowych wobec przedwojennych właścicieli ich możliwości zaspokojenia, chociażby w części, roszczeń związanych z mieniem zabuzańskim stawały się coraz mniej realne.

Stan taki utrzymywał się praktycznie przez cały okres PRL oraz większość okresu III RP<sup>3</sup> – mimo istnienia podstawy prawnej faktyczna realizacja uprawnień była bardzo utrudniona, a w większości przypadków całkowicie niemożliwa. Zagadnienie aktualnych roszczeń omawianej

---

<sup>3</sup> Od 1945 r. do 2005 r. zagadnienia związane z realizacją uprawnień z tytułu pozostawienia mienia zabuńskiego regulowało kilkadziesiąt aktów prawnych, m.in. dekret z 6.09.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.). Odpowiednie akty prawne zostaną w szerszym zakresie omówione w rozdziale 1.



grupy Zabuzan, niezaspokojonych na drodze wcześniejszych regulacji, stanowi zasadniczy przedmiot niniejszego opracowania.

Systemowe rozwiązanie kwestii roszczeń majątkowych obywateli wobec państwa, związanych z wydarzeniami II wojny światowej oraz przemianami ustrojowymi, było istotnym wyzwaniem stojącym od początku przed III RP. Mienie zabużańskie, obok spraw z zakresu nacjonalizacji oraz tzw. gruntów warszawskich, należy do najważniejszych pod względem ilościowym i wartościowym kategorii roszczeń. Uchwalenie w 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup> gwarantującej w art. 21 i 64 poszanowanie prawa własności podkreśliło zobowiązania państwa wobec obywateli w zakresie zadośćuczynienia za utracone mienie. Jednocześnie rosnąca świadomość prawna obywateli oraz orzecznictwo sądów coraz bardziej sprzyjające ochronie ich interesów, m.in. w zakresie zwrotu nieruchomości przejętych przez państwo w okresie PRL z naruszeniem obowiązującego wówczas prawa, stwarzały zagrożenie wzrostu skali roszczeń do poziomu niemożliwego do zaspokojenia przez Skarb Państwa. Pierwszym kompleksowym aktem prawnym mającym zapewnić zaspokojenie omawianych roszczeń była ustawa z 7.03.2001 r. o reperywatywacji<sup>5</sup>. Przedmiotowa ustawa miała obejmować szeroki zakres roszczeń (m.in. mienie zabużańskie) i przyznawać rekompensatę w wysokości 50% utraconego majątku. Została ona uchwalona przez Sejm, nie weszła jednak w życie na skutek weta Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszym obowiązującym rozwiązaniem prawnym obejmującym wyłącznie prawo do rekompensaty za mienie zabużańskie była ustawa z 12.12.2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego<sup>6</sup>. Przyznawała ona Zabuzanom 15% wartości utraconego majątku

---

<sup>4</sup> Ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

<sup>5</sup> Ustawa o reperywatywacji nieruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub Gminę Miasta Stołecznego Warszawy oraz rekompensatach, III kadencja, druki sejm. nr 2719 i 2808.

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

z ograniczeniem kwotowym do 50 000 zł wysokości rekompensaty. Między innymi na skutek tego ograniczenia, rażąco zaniżającego wysokość rekompensaty w przypadku większych majątków, przedmiotowa ustawa została przez grupę posłów skierowana do Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z 15.12.2004 r., K 2/04<sup>7</sup>, uznał za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wspomniane ograniczenie kwotowe oraz liczne warunki ograniczające krąg osób uprawnionych<sup>8</sup>.

Wyrok 31443/96, Broniowski<sup>9</sup>, jednoznacznie potwierdził zasadność roszczeń zabuzańskich i ułomność dotychczasowych rozwiązań na gruncie prawa krajowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich praktycznego funkcjonowania. Europejski Trybunał Praw Człowieka jednocześnie zobowiązał Polskę do rozwiązania przedmiotowego problemu na drodze ustawowej z poszanowaniem wartości leżących u podstaw *acquis communautaire* przyjętych przez Polskę w procesie akcesji do Unii Europejskiej. W szczególności do zapewnienia słusznej wysokości odszkodowania i określenia kręgu osób uprawnionych w sposób spełniający poszanowanie kryterium proporcjonalności<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 273, poz. 2722.

<sup>8</sup> W szczególności art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 3 ust. 2, art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a oraz art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze, art. 2 ust. 4 i art. 16 ustawy z 12.12.2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego

<sup>9</sup> Polskie sprawy w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, za: <http://www.ms.gov.pl/resource/db629b9e-2eda-40d6-96d1-b6986e649900> (dostęp: 8.06.2019 r.).

<sup>10</sup> Zagadnienie to podsumował NSA w uchwale z 9.10.2017 r., I OPS 3/17, CBOSA: „Europejski Trybunał wskazał na konieczność odejścia od takiego trybu przyznawania rekompensaty, w którym organy władzy, nakładając ograniczenia i stosując praktyki, które sprawiły, że prawo to stało się niewykonalne i bezużyteczne w praktyce, uczyniły prawo to iluzorycznym i zniszczyły samą jego istotę”. W literaturze przyjmuje się, że z treści art. 269 p.p.s.a. wynika ogólna moc wiążąca uchwał NSA. Istota owej mocy ogólnej wiążącej uchwał wynika z tego, że stanowisko zajęte w uchwale przez NSA wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana stanowiska, dopóty sądy administracyjne powinny je respektować, zob. A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 873; zob. też wyrok NSA z 29.02.2008 r., I OSK 254/07: „Odnośnie do innych postępowań, jak wskazano wyżej, taka uchwała ma moc pośrednio wiążącą. Sąd może nie zgodzić się z wykładnią

W ustawie z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup> usunięto najważniejsze uchybienia wskazane przez ETPC oraz TK. W szczególności podniesiono wartość rekompensaty do 20% pozostawionego mienia i usunięto ograniczenie kwotowe. Ponadto objęto uprawnieniami osoby, które z różnych niezależnych od siebie przyczyn były zmuszone do opuszczenia Kresów Wschodnich na skutek wydarzeń związanych z II wojną światową. Jednocześnie jako jedyny sposób potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie utrzymano drogę administracyjną i określono ostateczny, materialny termin składania wniosków na 31.12.2008 r.

Omawiana regulacja mogła dawać nadzieję, że po upływie 60 lat pojawiła się prawna i faktyczna możliwość sprawnego rozpatrzenia ponad 100 000 dotąd nierozwiązanych spraw z zakresu prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie – mimo licznych ustawowych ograniczeń zakresu rekompensaty na niekorzyść Zabużan, takich jak np. przepadek 80% wartości roszczeń czy brak jakiegokolwiek rekompensaty dla osób niebędących obywatelami polskimi. Niestety, jak pokazała praktyka ostatnich 13 lat, cel, którym było sprawne i satysfakcjonujące Zabużan rozwiązanie spraw ich roszczeń, w znacznym stopniu nie został osiągnięty – skala omawianego problemu wyraża się m.in. znaczną liczbą wciąż niezakończonych postępowań<sup>12</sup>.

Problematyka prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie ma również istotne bieżące znaczenie społeczne<sup>13</sup> i ekonomiczne<sup>14</sup>. Dotyczy w pierwszym rzędzie bezpośrednio setek tysięcy Zabużan, a pośrednio

---

norm prawnych zawartą w uchwale, ale wówczas musi przedstawić zagadnienie prawne odpowiedniemu poszerzonemu składowi NSA (art. 169 § 1 p.p.s.a.)”.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.

<sup>12</sup> Nadal ok. 50 000 spraw – szczegółowe dane liczbowe zostaną przedstawione w rozdziale 6.

<sup>13</sup> Liczba wniosków złożonych w terminie do 3.12.2008 r. przekroczyła 100 000, a jeden wniosek może obejmować całe rodziny lub grupy współwłaścicieli, <https://www.rp.pl/artukul/692987-Terminy-dla-zabuzan.html> (dostęp: 8.06.2019 r.).

<sup>14</sup> Łączna wartość dotychczas wypłaconych rekompensat przekracza 4,1 mld zł – stan na koniec stycznia 2017 r. wg raportu Ministerstwa Skarbu Państwa.

całego społeczeństwa, jako że środki na realizację prawa do rekompensaty pochodzą z zasobów Skarbu Państwa. Jednocześnie jest ona bardzo złożona pod względem prawnym, co skutkuje znaczną dynamiką zmian w linii orzeczniczej, m.in. w odniesieniu do kręgu uprawnionych osób czy składników majątku podlegających rekompensacie. Wspomniany wysoki stopień komplikacji prawnych zagadnień prawa do rekompensaty przejawiał się również w konieczności nowelizacji przedmiotowej ustawy po wyroku TK z 23.10.2012 r., SK 11/12<sup>15</sup>. Wprowadzony nowy termin składania wniosków do 27.08.2014 r.<sup>16</sup> powoduje, że wiele z nich, złożonych w zmienionym stanie prawnym, dopiero czeka na rozpatrzenie, a realizacja prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie pozostaje aktualnym zagadnieniem orzeczniczym.

Podkreślenia również wymaga szersze znaczenie problematyki prawa do rekompensaty dla całego procesu reprivatyzacji w Polsce, mimo że zagadnienie mienia zabużańskiego nie jest kwestią *sensu stricto* reprivatyzacyjną. Ustawa zabużańska stanowi pierwszy w prawodawstwie III Rzeczypospolitej Polskiej przypadek skodyfikowania kompromisu społeczno-ekonomicznego dotyczącego restytucji własności zakładającego znaczne ograniczenie skali rekompensat względem pełnej ochrony prawa własności (20% zamiast 100%) przy jednoczesnym stworzeniu realnych warunków dochodzenia prawa do rekompensaty z wykorzystaniem procedury administracyjnej. Ocena jej funkcjonowania przez organy sądownicze w Polsce i Unii Europejskiej jest dla przyszłych działań legislacyjnych w zakresie reprivatyzacji istotnym punktem odniesienia.

Podstawowym przedmiotem badania są normy zawarte w aktach prawnych ustalających zasady realizacji prawa do rekompensaty – ustawie zabużańskiej, Kodeksie postępowania administracyjnego i Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Również wybrane przepisy innych aktów normatywnych mogą być uwzględnione w tym

---

<sup>15</sup> Dz.U. poz. 1195.

<sup>16</sup> Ustawa z 12.12.2013 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).

zakresie, w którym ich stosowanie jest niezbędne dla przeprowadzenia przedmiotowego postępowania lub w przypadku komparatystyki. Na potrzeby niniejszego opracowania za bieżący przyjęty został stan prawny obowiązujący 1.06.2019 r.

Drugim istotnym składnikiem przedmiotu badania jest orzecznictwo trybunałów i sądów. Przy doborze materiałów badawczych w tym obszarze istotny był czynnik dostępności. Oprócz nielicznych przypadków, w których możliwe było uzyskanie zgody stron na wykorzystanie dokumentów do celów naukowych, urzędy wojewódzkie oraz Ministerstwo Skarbu Państwa nie udzielają dostępu do akt postępowań o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie. Publikowane są natomiast m.in. w ogólnodostępnej internetowej bazie danych orzeczenia sądów administracyjnych, co umożliwia analizę tych spraw, w których decyzje stały się przedmiotem zaskarżenia<sup>17</sup>.

Kolejnym istotnym elementem jest literatura przedmiotu i stan dotychczasowych badań. Obszerna literatura dotycząca postępowania administracyjnego i zagadnień pokrewnych będzie omawiana w kolejnych rozdziałach. Z publikacji naukowych dotyczących bezpośrednio problematyki prawnej mienia zabużańskiego warta przywołania we wstępie jest dysertacja doktorska K. Michniewicz-Wanik pt. *Mienie zabużańskie – prawne podstawy realizacji roszczeń z 2008 r.*<sup>18</sup>. Praca ta w sposób kompleksowy ujmuje mechanizmy i konstrukcje prawne lat 1945–2005, natomiast stosunkowo niewiele miejsca poświęcono w niej funkcjonowaniu obecnie obowiązującej ustawy zabużańskiej. W niniejszym opracowaniu zostały również uwzględnione publika-

---

<sup>17</sup> Wyciągając wnioski na podstawie dostępnego orzecznictwa, należy pamiętać, że dostępna próba nie będzie reprezentatywna dla wszystkich spraw o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie. W szczególności brak będzie orzeczeń dotyczących spraw zakończonych pozytywnym rozstrzygnięciem oraz tych przypadków orzeczeń odmownych, w których wnioskodawcy nie zdecydowali się składać zaskarżenia. Stan ten, wskazujący na istotne zniekształcenie cech dostępnej próby wobec populacji generalnej, powoduje, że nie jest możliwe statystycznie poprawne wnioskowanie na podstawie tej próby.

<sup>18</sup> K. Michniewicz-Wanik, *Mienie zabużańskie – prawne podstawy realizacji roszczeń*, Wrocław 2008.

cje i opracowania naukowe obejmujące wybrany aspekt problematyki prawnej mienia zabużańskiego, m.in. w kontekście:

- wpływu orzecznictwa ETPC na ustawodawstwo krajowe<sup>19</sup>,
- odpowiedzialności Skarbu Państwa (również cywilistycznym) oraz szerszym – reprivatyzacji<sup>20</sup>,
- wyceny mienia zabużańskiego przez rzeczoznawców majątkowych<sup>21</sup>.

Ze względu na silne osadzenie kwestii mienia zabużańskiego w realiach historycznych i prawnych Polski jest ona badana praktycznie wyłącznie przez polskich naukowców<sup>22</sup>, a publikacje ukazują się w języku polskim. Ciekawym wyjątkiem w tym zakresie jest anglojęzyczne opracowanie wspomnianej już A. Grzesiok-Horosz pt. *The „right of offset” of the value of property left beyond the present Polish borders*<sup>23</sup>.

Ostatnim składnikiem przedmiotu badań są materiały archiwalne, przede wszystkim dokumenty urzędowe z lat 1939–1946. W toku kwerend przeprowadzonych przez autora, m.in. w Archiwum Akt Dawnych, Archiwum Akt Nowych, Archiwum Narodowym w Krakowie, Archiwum Państwowym we Wrocławiu, Centralnym Archiwum Historycznym

---

<sup>19</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, *Odpowiedzialność państwa polskiego za mienie zabużańskie*, „Państwo i Prawo” 2010/2, s. 57–69; zob. S. Jarosz-Żukowska, *Właściwość Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dawnych aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych oraz nowego ustawodawstwa restytucyjnego – sprawy polskie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009/3.

<sup>20</sup> A. Grzesiok-Horosz, *Realizacja uprawnień zabużańskich w aktualnym stanie prawnym*, „Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu” 2006/2, s. 51–71; zob. J. Forystek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa w sprawach reprivatyzacyjnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2011/3.

<sup>21</sup> B. Szykulska, *Rzeczoznawca majątkowy w trybach ustawy zabużańskiej*, „Biuletyn” 2011/2 – referat przygotowany i opublikowany z okazji Sympozjum Wyceny Nieruchomości dla Samorządów, które odbyło się w dniach 1–3.06.2011 r. w Poznaniu oraz „Serwis Polskiego Towarzystwa Rzeczoznawców Majątkowych”, 3.03.2012 r.; zob. A. Grzesiok-Horosz, *Rekompensaty za mienie zabużańskie*, cz. 1 „Nieruchomość” 2006/2, s. 15–21, cz. 2 „Nieruchomość” 2006/3, s. 13–18, cz. 3 „Nieruchomość” 2006/4, s. 31–36.

<sup>22</sup> Istotnym wydarzeniem, które przybliżyło omawiane zagadnienie zagranicznym ekspertom w dziedzinie prawa, były skargi Zabużan do ETPC, w szczególności pilotażowy wyrok 31443/96, Broniowski.

<sup>23</sup> A. Grzesiok-Horosz, *The „right of offset” of the value of property left beyond the present Polish borders*, „Organizacja i Zarządzanie” 2009/4.

Ukrainy we Lwowie, Archiwum Państwowym Obwodu Lwowskiego oraz Archiwum Państwowym Obwodu Tarnopolskiego uzyskano dostęp do wielu źródeł historycznych istotnych dla przedmiotowego badania, m.in.:

- dokumentacji Państwowego Urzędu Repatriacyjnego,
- dokumentów nacjonalizacyjnych władz radzieckich z lat 1939–1941,
- dokumentacji architektoniczno-budowlanej miasta Lwowa z lat 1850–1939,
- zasobów notariuszy lwowskich z lat 1921–1939,
- dokumentów Urzędu Opłat Stemplowych we Lwowie z lat 1935–1939,
- zasobów okupacyjnego Starostwa Miejskiego we Lwowie z lat 1941–1944,
- ksiąg adresowych miejscowości na Kresach Wschodnich.

W pracy badawczej wykorzystana została przede wszystkim metoda prawno-dogmatyczna z zastosowaniem wykładni doktrynalnej oraz przyjęciem klasycznego podziału na wykładnię gramatyczną, systemową i funkcjonalną<sup>24</sup>. Analiza objęła m.in.:

- akty normatywne – ustawę zabużańską, Kodeks postępowania administracyjnego, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- ponad 700 orzeczeń WSA oraz NSA z okresu 2005–2017,
- wybrane orzeczenia SN, TK, TSUE oraz ETPC związane z omawianą tematyką,
- literaturę prawniczą oraz historyczno-ekonomiczną.

W odniesieniu do materii poruszanej w rozdziałach 1 i 5 w przypadkach, w których było to uzasadnione, znacznym oddaleniem w czasie

---

<sup>24</sup> Jak wskazuje L. Morawski: „znaczenie przepisu zależy nie tylko od jego językowego sformułowania (kontekst językowy), ale także od treści innych przepisów (kontekst systemowy) oraz całego szeregu wyznaczników pozajęzykowych takich na przykład jak cele, funkcje regulacji prawnej, przekonania moralne, sytuacja społeczna czy różne czynniki kulturowe (kontekst funkcjonalny)” – L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 68.

okresu istotnego dla przedmiotu badania zastosowanie znalazła metoda historyczna i historyczno-porównawcza. Analiza objęła m.in.:

- wybrane akty prawne Finlandii (1940–1945), Niemiec (1945–1990), Holandii (1945–2009), Czechosłowacji i Republiki Czeskiej (1945–2012) oraz elementy traktatu z Lozanny (1923) dotyczące wymiany ludności między Grecją i Turcją,
- wybrane akty prawne dotyczące przekształceń własnościowych w Polsce w latach 1944–1989,
- wybrane dokumenty archiwalne, m.in. dokumentacja Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, spisy nacjonalizacyjne.

Z badania co do zasady wyłączone były akty normatywne regulujące zagadnienie mienia zabużańskiego poprzedzające ustawę zabużańską oraz dotyczące ich orzecznictwo. W zakresie badania uwzględnione zostały jednakże niektóre wybrane ich elementy, istotne z punktu widzenia genezy rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie zabużańskiej.

Opracowanie składa się z niniejszego wstępu, sześciu rozdziałów zawierających zasadniczą treść merytoryczną oraz rozdziału 7 będącego podsumowaniem wraz ze sformułowaniem wniosków *de lege ferenda*.

W rozdziale 1 przedstawiono najważniejsze wydarzenia i okoliczności historyczne oraz prawne leżące u podstaw zagadnienia mienia zabużańskiego i kształtujące sytuację prawną i faktyczną Zabużan w latach 1939–2005. Rozważania koncentrują się przede wszystkim na elementach decydujących o stosowaniu ustawy zabużańskiej po upływie 70 lat od wydarzeń leżących u źródeł powstania roszczeń. Analiza obejmuje również problematykę historyczno-geograficzną istotną dla zrozumienia specyfiki terytoriów i okresów historycznych, w których miały miejsce wydarzenia kształtujące losy Zabużan.

Rozdział 2 zawiera omówienie wymogów, wyrażonych w normach prawa materialnego ustawy zabużańskiej, które muszą zostać spełnione, aby możliwe było potwierdzenie prawa do rekompensaty. Na podstawie badań przeprowadzonych przez autora zostały zidentyfikowane i przedstawione zagadnienia sprawiające największe trudności zarówno Zabużanom, jak i organom administracji publicznej prowadzącym



postępowania – ze względu na złożony kontekst historyczny, prawny i kulturowy okresu 1939–1946. Ponadto przeanalizowano trzy przypadki szczególnie pod względem lokalizacji i okresu repatriacji: kolano Bugu, okręg czerniowiecki oraz tzw. drugą repatriację, w przypadku której występowały w przeszłości rozbieżności między poszczególnymi aktami normatywnymi dotyczącymi prawa do rekompensaty.

W rozdziale 3 opisano zagadnienia dotyczące postępowania w zakresie potwierdzenia prawa do rekompensaty jako postępowania administracyjnego. Obejmują one miejsce przedmiotowych spraw w systematyce postępowań administracyjnych oraz omówienie wybranych zasad ogólnych, szczególnie istotnych dla problematyki postępowań dotyczących mienia zabużańskiego.

Przedmiotem rozdziału 4 są zagadnienia organu, strony, wszczęcia oraz przebiegu postępowania o potwierdzenie prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie. Na pierwszym planie analizowane są zagadnienia procesowe, w szczególności te specyficzne dla przedmiotowych postępowań. Obszernie scharakteryzowano zagadnienia dowodowe, również w bezpośrednim odniesieniu do wymogów określonych w ustawie zabużańskiej. Analiza obejmuje również akty kończące postępowanie, zagadnienia związane z wyceną pozostawionego mienia oraz postępowanie odwoławcze przed Ministrem Skarbu Państwa.

Rozdział 5 dotyczy postępowań sądownoadministracyjnych w sprawach o potwierdzenie prawa do rekompensaty. W szczególności zawiera on analizę orzecznictwa WSA i NSA w przedmiotowym zakresie w latach 2005–2015.

W ramach rozdziału 6 regulacje prawne dotyczące mienia zabużańskiego zostały skonfrontowane z rozwiązaniami o potencjalnie porównywalnym charakterze z historii innych państw oraz innymi przypadkami pozbawienia własności w Polsce w okresie 1945–1989. Celem rozważań przedstawionych w tym rozdziale jest określenie, czy i w jakim zakresie możliwe byłoby zastosowanie wniosku opartego na analogii do badanego zagadnienia mienia zabużańskiego.

Rozdział 7 stanowi podsumowanie i próbę oceny ustawy zabużańskiej w kontekście zadośćuczynienia historycznym krzywdom, których doznali Zabuzanie na skutek procesów historycznych lat 1939–1946. Ponadto w rozdziale tym sformułowane zostały postulaty *de lege ferenda* zarówno dotyczące tematyki mienia zabużańskiego, jak i potencjalnie powiązanych zagadnień prawnych.

Niniejsze opracowanie powstało na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Mienie zabużańskie – realizacja prawa do rekompensaty*, obronionej 21.02.2019 r. w Katedrze Prawa Administracyjnego, Publicznego Gospodarczego i Handlowego Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego.

Pragnę podziękować promotorowi – prof. ALK dr. hab. Andrzejowi Kabatowi – za opiekę merytoryczną, za cenne uwagi i sugestie, za zaangażowanie, dzięki któremu możliwe było napisanie dysertacji. Wyrazy szacunku i podziękowania składam również recenzentom – prof. dr. hab. Stanisławowi Wrzaskowi, prof. UWM w Olsztynie dr. hab. Przemysławowi Krzykowskiemu oraz prof. dr. hab. Hubertowi Izdebskiemu – oraz pracownikom i doktorantom Katedry Prawa Administracyjnego, Publicznego Gospodarczego i Handlowego ALK za wsparcie merytoryczne w pracy. Ponadto pragnę podziękować pracownikom Archiwum Akt Dawnych, Archiwum Akt Nowych, Archiwum Narodowego w Krakowie, Archiwum Państwowego Obwodu Lwowskiego, Archiwum Państwowego Obwodu Tarnopolskiego, Archiwum Państwowego we Wrocławiu, Archiwum Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, Banku Gospodarstwa Krajowego, Biblioteki Narodowej, Centralnego Archiwum Historycznego Ukrainy we Lwowie, Centralnego Archiwum Wojskowego, Fundacji Ośrodek KARTA, Instytutu Pamięci Narodowej, Konsulatu Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Ministerstwa Skarbu Państwa, *Österreichisches Staatsarchiv*, Polskiego Czerwonego Krzyża, Urzędu Stanu Cywilnego Łódź – Centrum, Urzędu Stanu Cywilnego Warszawa – Śródmieście za wsparcie w pozyskiwaniu informacji niezbędnych do powstania niniejszego opracowania.



## Rozdział 1

# TŁO HISTORYCZNE

### 1.1. Wprowadzenie

Dla właściwej percepcji dalszego wywodu w rozdziale 1 przedstawione zostaną istotne z punktu widzenia stosowania ustawy zabużańskiej kwestie o charakterze historyczno-geograficznym, umożliwiające poprawne rozpoznanie stanu prawnego osób i nieruchomości, których postępowanie dotyczy, w różnych okresach XX w. na tle ówczesnych realiów historycznych, prawnych i społecznych. W szczególności w pierwszej części rozdziału przedstawione zostaną najważniejsze wydarzenia i okoliczności historyczne mające wpływ na stan faktyczny i prawny Zabużan w momencie powstania zagadnienia mienia zabużańskiego w 1944 r. Będą one najbardziej istotne dla poruszanych dalej zagadnień wpływu nacjonalizacji i przekształceń własnościowych dokonanych przez władze radzieckie po 1939 r. na prawo do rekompensaty oraz dla przypadków szczególnych, takich jak m.in. druga repatriacja w latach 1958–1959, okręg czerniowiecki czy kolano Bugu. Druga część rozdziału przedstawia ewolucję stanu prawnego i orzecznictwa w zakresie zaspakajania roszczeń dotyczących mienia zabużańskiego w okresie poprzedzającym obowiązującą ustawę zabużańską.

Rozważania skupione będą na obszarach najbardziej istotnych z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 1 i art. 2 ustawy zabużańskiej – dotyczących nieruchomości wchodzących w skład mienia zabużańskiego oraz ich właścicieli. Ponieważ rodzili się oni, zawierali związki małżeńskie oraz dokonywali czynności prawnych w czasach odległych od

II wojny światowej o dziesięciolecia, niezbędna jest analiza ówczesnych realiów politycznych, prawnych i społecznych w kwestiach dotyczących obywatelstwa, dziedziczenia, miejsca zamieszkania i prawa własności. Jednocześnie, ponieważ rodzaj i zakres dostępnej dokumentacji mie-  
nia będzie uzależniony od właściwych dla danej nieruchomości ram przestrzennych i czasowych, istotne jest przedstawienie ówczesnych rozwiązań dotyczących m.in. ewidencji nieruchomości.

## 1.2. Zabór austriacki przed 1914 r.

Południowa część Kresów Wschodnich (obszar przedwojennych województw lwowskiego, stanisławowskiego oraz tarnopolskiego) wchodziła do 1914 r. w skład Królestwa Galicji i Lodomerii – autonomicznego podmiotu Cesarstwa Austro-Węgier. Jego ustroj opierał się na Konstytucji grudniowej<sup>1</sup>, która przyznawała relatywnie szeroki, jak na owe czasy, zakres praw obywatelskich<sup>2</sup> oraz tworzyła ramy prawne samorządom o dość dużym zakresie autonomii. Najważniejszymi z punktu widzenia rozważań dotyczących źródeł obywatelstwa uprawnieniami samorządu w Królestwie Galicji i Lodomerii były: prawo swojszczyzny<sup>3</sup> i pozostające

---

<sup>1</sup> Zespół sześciu ustaw zasadniczych przyjętych 21.12.1867 r., zob. Reichsgesetzblatt 1849–1918: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=rgb&datum=18670004&zoom=2&seite=00000407&x=14&y=6> (dostęp: 8.06.2019 r.).

<sup>2</sup> W szczególności od 1869 r. funkcjonował specjalny organ, tzw. Trybunał Państwa (*Reichsgericht*), stojący na straży zagwarantowanych konstytucyjnie praw obywatelskich, A. Dziadzio, *Ochrona praw i wolności obywatelskich w austriackiej monarchii konstytucyjnej 1867–1914*, Kraków 2007.

<sup>3</sup> Na omawiane zagadnienie zwraca uwagę W. Witkowski: „Cechą charakterystyczną stosunków austriackich było określenie obowiązku przynależności do jakiejś gminy. Tę przynależność nazywano prawem swojszczyzny (*Heimatrecht*)”, za: A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Warszawa 2012, s. 216; zob. również: L. Miękina, *Po bobreckich śladach*, Cieszyn 2010, s. 109; A. Zadora-Dąbrowska, *Członkowie, przynależni i obcy – regulacja kwestii członkostwa gminy galicyjskiej w latach 1862–1918, na przykładzie gminy miejskiej Nowy Sącz [w:] Per aspera ad astra*, t. 7, *Historia Polski pod zaborami*, Kraków 2008, s. 179–186 – materiały z XVI Ogólnopolskiego Zjazdu Historyków Studentów, Uniwersytet Jagielloński; zob. też ustawę z 3.12.1863 r. o prawie swojszczyzny RGBl 1863, nr 105 oraz ustawę z 5.12.1896 r. o zmianie niektórych postanowień ustawy z 3.12.1863 r. dotyczącej się urzędzenia stosunków swojszczyzny RGBl 1896, nr 222 (niem. *Reichsgesetzblatt*).

w ścisłym z nim związku prawo szupasu<sup>4</sup>. Od ich posiadania uzależnione będzie w późniejszym okresie nabycie obywatelstwa polskiego. Na tę kwestię zwrócił uwagę G. Kądziaławski, wskazując, że: „prawo swojszczyzny wywoływało skutki jeszcze w polskim ustawodawstwie aż do II wojny światowej”<sup>5</sup>.

Rozwiązania prawne i organizacyjne dotyczące ewidencji ludności Królestwa Galicji i Lodomerii ewoluowały w ciągu XIX w. Początkowo miała ona charakter wyłącznie wyznaniowy, z dominującą rolą wyznań chrześcijańskich. W okresach późniejszych następowało stopniowe równouprawnienie innych wyznań<sup>6</sup>. Narodziny, małżeństwa oraz zgony były rejestrowane w księgach metrykalnych prowadzonych przez jednostki poszczególnych wyznań posiadających statut legalności. Jednocześnie, począwszy od 1875 r., funkcjonowała również świecka administracja w zakresie ewidencji ludności, jednakże miała ona znikome znaczenie, jako że praktycznie wszystkie występujące na terenie Królestwa Galicji i Lodomerii wyznania miały statut legalności, a liczba osób bezwyznaniowych była wówczas bardzo niewielka. Ewidencja ludności oparta na przynależności do jednostki wyznaniowej była w stanie zapewnić poprawność danych oraz ich spójność, a także jednoznaczność identyfikacji osoby z jej danymi metrykalnymi tylko w obrębie danego wyznania<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Prawo gminy do swobodnego, niewymagającego kontrasygnaty wyższej instancji wydawania decyzji o przyjmowaniu nowych członków do gminy (nadawaniu swojszczyzny).

<sup>5</sup> G. Kądziaławski, *Prawo swojszczyzny („Heimathrecht”) jako wyraz przynależności do gminy*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2014/17, s. 169.

<sup>6</sup> Zagadnienie to przedstawia S. Postek: „W każdej gminie musiał urzędować przynajmniej jeden rabin, do którego należało prowadzenie metryk, nadzorowanie szkolnictwa oraz kontrola koszerników gminnych [...]. Rabinowi powierzono prowadzenie ksiąg metrykalnych gminy mojszeszowej, a rozporządzeniem z 10 VII 1868 r. postanowiono ostatecznie, że metryki te mają moc prawną i uchyłono kontrolę ksiąg przez księży katolickich”, S. Postek, P. Wincenciuk, R. Wincenciuk, *Akta gmin wyznania mojszeszowego z terenów Małopolski Wschodniej, 1838–1942*, <http://www.agad.gov.pl/inwentarze/am424.xml> (dostęp: 8.06.2019 r.).

<sup>7</sup> Mechanizmy kontrolne stosowane w ramach wszystkich wyznań zakładały weryfikację danych potwierdzających przynależność do danej wspólnoty wyznaniowej przed rejestracją zdarzenia stanu cywilnego – oświadczeń rodziców w przypadku narodzin, aktów urodzenia/chrztu w przypadku zawarcia małżeństwa i któregoś z wymienionych dokumentów w przypadku zgonu; zawarcie małżeństwa z osobą innego wyznania wymagało zgody władz wyznaniowych.

Opracowanie wyjaśnia warunki i przebieg procesu ubiegania się o prawo do rekompensaty na podstawie ustawy zabużańskiej. Przedstawiono w nim wymagania stawiane wnioskodawcom oraz wyczerpująco omówiono problematykę procesową związaną ze stosowaniem Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed wojewodą oraz ministrem Skarbu Państwa na podstawie analizy prawie 800 orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Ponadto autor podejmuje próbę porównania rozwiązań prawnych dotyczących mienia zabużańskiego z podobnymi sytuacjami historycznymi w innych krajach – Grecji, Turcji, Finlandii, Niemczech, Holandii oraz Czechach. Zestawia również problematykę zabużańską z innymi przypadkami pozbawienia mienia w Polsce, takimi jak: reforma rolna, nacjonalizacja przemysłu czy zagadnienie tzw. dekretu Bieruta na obszarze m.st. Warszawy.

Książka zainteresuje adwokatów, radców prawnych, sędziów, a także pracowników administracji.

**Jan Wittlin** – doktor nauk prawnych; od 2012 r. współpracuje z Katedrą Prawa Administracyjnego, Publicznego Gospodarczego i Handlowego Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Od 14 lat jest zaangażowany w prowadzenie postępowań o potwierdzenie prawa do rekompensaty przed wojewodami, ministrem Skarbu Państwa, WSA i NSA oraz postępowań powiązanych (m.in. dotyczących aktów stanu cywilnego, obywatelstwa polskiego). Uczestniczył w licznych kwerendach archiwalnych dotyczących materiału dowodowego w zakresie mienia zabużańskiego w Polsce, Austrii, Izraelu, na Ukrainie oraz w innych państwach.



9788381609586 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8160-958-6



9 788381 609586

#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL