

Odpowiedzialność państwa polskiego za mienie zabużańskie

Zagadnienie zwrotu majątków znacjonalizowanych stało się w państwach postkomunistycznych jednym z ważnych problemów ustrojowych i ekonomicznych przełomu wieków. Zdaniem I. Pogany'ego, restytucja własności jest środkiem, który oferuje możliwość naprawienia jednej z „najgorszych i najbardziej obrzydliwych niesprawiedliwości popełnionych w przeszłości”¹. W większości państw reprivatyzacja stała się istotnym elementem zmiany ustrojowej i stosunków własnościowych, ale także naprawienia niesprawiedliwości polegającej na odebraniu mienia i zrekompensowania szkód wyrządzonych przez reżimy totalitarne². W Polsce proces reprivatyzacyjny nie doczekał się regulacji systemowej, niemniej interesującym problemem stało się rozstrzygnięcie kwestii rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami Polski po II wojnie światowej (tzw. mienie zabużańskie). Kwestia ta wpisuje się w nurt rozważań o obowiązku odszkodowawczym państwa polskiego za działania podjęte w systemie prawa komunistycznego.

Trudno znaleźć bardziej dobitny przykład pozbawienia praw grupy ludności niż ewakuacja z terenów republik ZSRR - ludzie ci zostali pozbawieni nie tylko majątku nieruchomego, ale wszelkich dóbr materialnych, mogli bowiem zabrać ze sobą jedynie określone ruchomości. Kwestia naprawienia szkód pokrzywdzonym nie ma charakteru czysto ekonomicznego i nie sprowadza się do określenia, co i w jakim zakresie można przedstawić jako rekompensatę. Rozliczenie z przeszłością w kontekście zadośćuczynienia zabużanom wymaga także - w dość specyficznym kontekście historycznym tej sprawy - odpowiedzi na pytanie o zakres odpowiedzialności współczesnego państwa za działania państwa komunistycznego, a także podmiotów władzy, które trudno było uznać za legitymowane nawet w okresie jego tworzenia.

W 2009 r. zakończył się znaczący etap w historii zadośćuczynienia zabużanom, co jest dobrą okazją do podsumowań i próby wskazania istotnych

¹ I. Pogany: *Righting Wrongs in Eastern Europe*, Manchester 1997, s. 7 (podają za: A. Czarnota, M. Krygier: *Po postkomunizmie - następny etap? Rozważania nad rolą i miejscem prawa*, „Studia Socjologiczne” nr 2/2007, s. 186).

² M. Karadjova: *Property Restitution in Eastern Europe: Domestic and International Human Rights Law Responses*, „Review of Central and East European Law” nr 3/2004, s. 326.

problemów powstałych w dotychczasowych dziejach niełatwych rozliczeń z przeszłością. Zagadnienia te związane są, po pierwsze, z kwestią obowiązywania i mocy wiążącej prawa tego okresu, a także zawieranych wówczas umów międzynarodowych. W kwestii mienia zabużańskiego problem ten dotyczy tzw. układów republikańskich, zawartych między PKWN a władzami Socjalistycznej Republiki Litewskiej, Białoruskiej i Ukraińskiej Związku Radzieckiego³. Umowy te regulowały ewakuację obywateli polskich, narodowości polskiej i żydowskiej, z terytoriów republik sowieckich, a także Litwinów, Białorusinów, Rusinów oraz Ukraińców mieszkających na terytorium Polski. Umowy przewidywały prawo opcji, zatem ewakuacja miała być dobrowolna, choć praktyka przesiedleń nie zawsze wskazywała na honorowanie tej zasady. W sposób bardzo ogólny regulowano sprawy mienia ruchomego i nieruchomości pozostawionych przez osoby ewakuowane, stwierdzając, że zwrot wartości pozostawionego majątku nieruchomości nastąpi według „ceny ubezpieczeniowej i ustaw” państwa polskiego, co oznaczało pozostawienie tej kwestii w pełni ustawodawstwu krajowemu.

Zgodnie z informacją Prezesa Rady Ministrów złożoną w Trybunale Konstytucyjnym w sprawie K 33/02 w grudniu 2002 r.: „1) brak jest informacji o ratyfikacji umowy z Litewską SRR; 2) spornym jest, czy umowy z Ukraińską SRR oraz Białoruską SRR zostały ratyfikowane; 3) żadna z tych umów nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw”⁴. Bardzo kontrowersyjna jest zatem kwestia ich mocy obowiązującej, a zwłaszcza możliwości wywierania skutków prawnych i odpowiedzial-

³ Chodzi tu o następujące umowy: układ z 9 IX 1944 pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności białoruskiej z terytorium Polski; układ z 9 IX 1944 pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski; układ z 22 IX 1944 pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad, dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R. i ludności litewskiej z terytorium Polski; umowę z 6 VII 1945 między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR, i o ich ewakuacji do Polski, i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski, i o ich ewakuacji do ZSRR.

⁴ Jak wyjaśnił Prezes Rady Ministrów w piśmie cytowanym w uzasadnieniu orzeczenia, układy republikańskie zostały zawarte przez PKWN, a zgoda na ratyfikację tych umów powinna być udzielona przez organ władzy ustawodawczej, jakim była ówczesnie Krajowa Rada Narodowa. Z protokołu obrad KRN z 9 IX 1944 wynika, że kwestia umów republikańskich była przedmiotem obrad Rady, ale nie wiadomo, czy dokonała ona ich ratyfikacji. Niezależnie od wątpliwej kwestii ratyfikacji, żadna z trzech umów międzynarodowych nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Jednakże P. Łaski przytacza rekonstrukcję tajnego posiedzenia KRN z września 1944 r., podczas którego miała ona podjąć uchwałę o następującej treści: „KRN, ratyfikując umowy z Rządem Ukraińskiej SRR i z Rządem Białoruskiej SRR o wzajemnej ewakuacji ludności, wzywa PKWN do jak najszybszego zawarcia analogicznej umowy z Litewską SRR” (P. Łaski: *Refleksje na temat żądań odszkodowawczych zabużan z tytułu utraty mienia na Kresach Wschodnich w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego*, RPEiS nr 4/2002, s. 44).

ności wobec obywateli ewakuowanych. Sąd Najwyższy w wyroku z 21 XI 2003 r.⁵ stwierdził, że z przytoczonych względów, tj. braku ratyfikowania i publikacji, umowy republikańskie nie mogły być (i nigdy nie były) podstawą roszczeń obywateli przeciwko państwu polskiemu. W literaturze pojawiły się jednak głosy, że umowy te ze względu na swój międzyrządowy (a nie międzypaństwowy) charakter nie wymagały publikacji i ratyfikowania⁶, a ponadto, że Rzeczpospolita Polska jest związana umowami międzynarodowymi bez względu na poprawność i sposób ich przyjęcia⁷.

Pewne jest jednak, że niezależnie od dzisiejszych wątpliwości co do mocy obowiązującej i sposobu zawarcia tych umów, w latach 1944-1953 na ich podstawie około 1 mln 240 tys. osób zostało „repatriowanych”. W dniu 21 XI 1952 rząd polski podpisał z rządami ZSRR, Ukraińskiej SSR, Białoruskiej SSR i Litewskiej SSR umowę o wzajemnych rozliczeniach wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej. Strony umowy, zgodnie z jej art. 5, uznały za „całkowicie rozliczone” wszelkie wzajemne roszczenia wynikające z układów republikańskich z 1944 r. Podpisanie tej umowy oznaczało więc zgodę umawiających się stron, że międzynarodowe, wzajemne zobowiązania, które wynikały z układów republikańskich, zostały zrealizowane. W ten sposób niejako skwitowano wykonanie układów republikańskich, co oznacza, że roszczenia z tytułu pozostawionego mienia nie powinny już być przedmiotem zobowiązań międzynarodowych.

W okresie po II wojnie światowej, aż do dzisiaj, jedyną przyjętą przez polskiego ustawodawcę formą rekompensaty za pozostawiony poza granicami Polski majątek jest tzw. prawo zaliczenia, czyli prawo do zaliczenia wartości pozostawionej nieruchomości na poczet ceny nieruchomości nabytej w Polsce lub opłat z tytułu wieczystego użytkowania.

W czasach Polski Ludowej omawianą kwestię regulowało wiele aktów normatywnych⁸. Stawała się ona przedmiotem wypowiedzi ustawodawcy także po

⁵ Wyrok SN z 21 XI 2003, I CK 323/02, OSNC nr 6/2004, poz. 103.

⁶ S. Gebethner: *Charakter prawny układów republikańskich*, „Rzeczpospolita” z 5 II 2004; tenże: *Układy republikańskie nie musiały być ratyfikowane*, „Rzeczpospolita” z 7 II 2004; tenże: *Układy republikańskie nigdy nie były ratyfikowane*, „Rzeczpospolita” z 11 II 2004.

⁷ Głosy M. Masternak-Kubiak: do orzeczenia NSA z 16 IX 2004, OSK 250/04, „Przebieg Sejmu” nr 1/2005, s. 156 i n.; do wyroku SN z 21 XI 2003, I CK 323/02, „Przebieg Legislacyjny” nr 2/2004, s. 175.

⁸ Zob. w szczególności: art. 16 dekretu PKWN z 6 IX 1944 o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz.U. nr 3/1945, poz. 13); art. 18 i 23 dekretu z 6 IX 1946 o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. nr 49, poz. 279 ze zm.); art. 14 dekretu z 10 XII 1952 o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. nr 49, poz. 326); art. 12 dekretu z 18 IV 1955 o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (tekst jedn. Dz.U. nr 14/1959, poz. 78); art. 8 ustawy z 28 V 1957 o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. nr 31, poz. 132); art. 20-21 ustawy z 12 III 1958 o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (tekst jedn. Dz.U. nr 58/1989, poz. 348 ze zm.); art. 81 ustawy z 29 IV 1985 o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. nr 30/1991, poz. 127 ze zm.).

1989 r.⁹ Trzeba tu wyróżnić regulację ustawy z 21 VIII 1997 o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z jej art. 212 ust. 1, na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa, osobom, które pozostawiły nieruchomości na terenach niewchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość pozostawionych nieruchomości. Przepis ten wyraźnie odwoływał się zatem do treści i mocy wiążącej umów republikańskich¹⁰. W art. 213 przewidziano natomiast, że części przepisów ustawy (w tym art. 212) nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej”.

Próby oceny legalności wyzucia z własności repatriantów oraz wskazanych regulacji rekompensujących owo pozbawienie własności podjął Trybunał Konstytucyjny w kilku orzeczeniach. Pierwsze z nich, z 19 XII 2002 r.¹¹, dotyczyło badania konstytucyjności art. 212 ust. 1 i art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim przepisy te ograniczały możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego na poczet ceny nieruchomości Skarbu Państwa oraz innych przepisów ograniczających to prawo¹².

Trybunał uznał, że prawo zaliczania ma charakter samodzielnego prawa majątkowego i korzysta, jako surogat prawa własności, z ochrony przewidzianej w art. 64 Konstytucji i art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Rozważając kontekst kwestionowanej regulacji, TK uznał, że zmierza ona do wyraźnego uszczuplenia prawa zaliczania przez ograniczenie dostępu do przetargów znacznej części mienia znajdującego się w dyspozycji państwa, co powoduje, że prawo zaliczania staje się prawem pozornym (*nudum ius*). Jak stwierdzono w uzasadnieniu, „niekonstytucyjność ograniczeń (...) polega więc właśnie na tym, że prawo podmiotowe (prawo zaliczania) zostało tak ukształtowane, że nie może być w istniejącym otoczeniu prawnym urzeczywistnione, a w takiej sytuacji staje się iluzoryczne, czysto pozorne. Nie chodzi przy tym jedynie o przejściową, uwarunkowaną określonymi okolicznościami faktycznymi i prawnymi, niemożność realizacji, lecz o tworzenie takich konstrukcji ustawowych, które *ex thesei* wyłączają taką możliwość”. W związku z tym Trybunał orzekł, że

⁹ Zob. art. 16 ustawy z 10 VI 1994 o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. nr 79, poz. 363); art. 212 ustawy z 21 VIII 1997 o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. nr 261/2004, poz. 2603 ze zm.); art. 6 ustawy z 4 IX 1997 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tekst jedn. Dz.U. nr 120/2001, poz. 1299 ze zm.).

¹⁰ Uwagę na to zwraca M. Masternak-Kubiak w glosach: do orzeczenia NSA z 16 IX 2004, OSK 250/04, jw.; do wyroku SN z 21 XI 2003, I CK 323/02, jw.

¹¹ K 33/02, OTK nr 7A/2002, poz. 97.

¹² Chodziło o art. 17 ustawy z 29 XII 1993 o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 1/1994, poz. 3), a także o art. 31 ust. 4 ustawy z 30 V 1996 o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. nr 163/2004, poz. 1711 ze zm.).

badane przepisy w kwestionowanym zakresie są niezgodne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zawartą w art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Realizowanie rekompensat zostało nieznacznie poszerzone w 2002 r.¹³ przez utworzenie możliwości zaliczania wartości pozostawionych nieruchomości na poczet ceny sprzedaży prywatyzowanego przedsiębiorstwa w części ceny niektórych nieruchomości wchodzących w skład tego przedsiębiorstwa.

Natomiast kompleksowo kwestię prawa zaliczania miała uregulować ustawa z 12 XII 2003 o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego¹⁴. Ustawa określała zasady zaliczania wartości nieruchomości, za których pozostawienie miały przysługiwać świadczenia przewidziane w wyraźnie przywołanych umowach z 1944 i 1945 r. Jednym z walorów ustawy było więc wyraźne powołanie się na układy republikańskie, których respektowania domagały się środowiska osób repatriowanych i ich potomków, a których obowiązywanie było co najmniej wątpliwe. Zgodnie z ustawą, prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego przysługiwało właścicielom tych nieruchomości, jeżeli spełniali łącznie następujące warunki: 1) zamieszkiwali w dniu 1 IX 1939 na terenach, o których mowa w art. 1 ustawy, byli w tym dniu obywatelami polskimi i opuścili te tereny w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.; 2) posiadali obywatelstwo polskie; 3) zamieszkiwali na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy.

W razie śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, prawo do zaliczenia wartości nieruchomości przysługiwało łącznie wszystkim jego spadkobiercom, jeżeli posiadali obywatelstwo polskie i zamieszkiwali na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy, albo jednemu z nich, wskazanemu przez pozostałych spadkobierców. Poza tym przypadkiem ustawa stanowiła także, iż prawo do zaliczenia jest niezbywalne.

Prawo do zaliczenia wartości pozostawionych nieruchomości nie przysługiwało osobie, która na podstawie wcześniejszych przepisów nabyła na własność albo w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach świadczeń przewidzianych w umowach „repatriacyjnych”. Powyższe ograniczenia dopełniał art. 3 ust. 2, zgodnie z którym zaliczenie wartości nieruchomości miało być dokonywane w wysokości 15% wartości tych nieruchomości, przy czym wysokość zaliczonej kwoty nie mogła przewyższać 50 tys. zł. Prawo do zaliczenia miał potwierdzać w drodze decyzji właściwy dla miejsca zamieszkania wnioskodawcy wojewoda, zaś wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa miał być złożony do 31 XII 2005. Do wniosku należało dołączyć dowody własności nieruchomości, tj. urzędowy opis mienia lub zaświadczenie odszkodowawcze wydane przez Państwowy Urząd Repatriacyjny, inne dokumenty urzędowe,

¹³ Ustawa z 5 XII 2002 o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 240, poz. 2055).

¹⁴ Dz.U. nr 6/2004, poz. 39.

w tym sądowe, zaś w razie ich braku - dokumenty sporządzone przed 1 IX 1939, „świadczące niewątpliwie” o posiadaniu takich nieruchomości, w szczególności orzeczenia sądowe, wyciągi z ksiąg wieczystych lub aktów notarialnych. Potwierdzenie prawa zaliczenia mogło też nastąpić na podstawie zeznań trzech świadków, pełnoletnich w chwili zawarcia umów republikańskich, którzy zamieszkiwali w miejscowości, gdzie znajduje się nieruchomość pozostawiona, lub w miejscowości sąsiedniej oraz nie byli osobami bliskimi wnioskodawców. Z wnioskiem należało złożyć operat szacunkowy określający wartość nieruchomości pozostawionej. Od decyzji wojewody w przedmiocie potwierdzenia prawa zaliczenia przysługiwało odwołanie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Kuriozalne rygory dowodowe, znaczna opieszałość administracji publicznej przy stwierdzaniu prawa do zaliczenia, a także znikoma liczba nieruchomości zaoferowanych do nabycia z prawem zaliczenia wartości nieruchomości zabużańskiej czyniły z tak regulowanych rekompensat, podobnie jak z poprzednich, prawo iluzoryczne. Bezskuteczna okazała się droga sądownictwa administracyjnego, także wypróbowana przez zabużan. Skarga wniesiona do Naczelnego Sądu Administracyjnego na bezczynność Ministra Skarbu Państwa w kwestii realizacji uprawnień do prawa zaliczenia została oddalona w dniu 28 II 2001 r.¹⁵ Sąd uznał, że żaden przepis prawa nie nakłada na organ administracji obowiązku przekazywania mienia w celu realizacji ich uprawnień¹⁶.

Ustawa z 12 XII 2003 została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów. Zarzuty wnioskodawców dotyczyły, po pierwsze, ograniczenia kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo zaliczenia, zaś w szczególności pozbawienia prawa zaliczenia właścicieli nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego oraz ich spadkobierców, którzy nie posiadali obywatelstwa polskiego i nie zamieszkiwali stale w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu wejścia w życie ustawy o zaliczaniu. Wnioskodawcy zarzucili także, iż niekonstytucyjne jest pozbawienie prawa zaliczenia osób, które na podstawie dotychczasowych unormowań nabyły prawa majątkowe w ramach szeroko rozumianych świadczeń wspomnianych w umowach republikańskich. Druga grupa zarzutów dotyczyła arbitralnego ograniczenia przez ustawę wartości prawa zaliczenia - taki sam zarzut kierowany był pod adresem art. 53 ust. 3 ustawy z 30 VIII 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁷. Kolejny wątek wniosku stanowiły zarzuty wobec ograniczeń w dowodzeniu przy potwierdzaniu przez organy administracji prawa zaliczenia, a w szczególności ograniczeń w osobowych środkach dowodowych.

Trybunał Konstytucyjny w dniu 15 XII 2004 wydał wyrok¹⁸, w którym orzekł o niekonstytucyjności znacznej części przepisów ustawy¹⁹. Podobnie jak w

¹⁵ I SA 272/01, ONSA nr 1/2001, poz. 31.

¹⁶ P. Łaski, jw., s. 48.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. nr 171/2002, poz. 1397 ze zm.

¹⁸ K 2/04, OTK nr 11A/2004, poz. 117.

¹⁹ Trybunał orzekł, że niezgodne z Konstytucją są: art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 12 XII 2003 o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego; art. 2 ust. 2 ustawy w części stanowiącej zwrot: „i zamieszkuje na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”; art. 2 ust. 4 i art. 16 ustawy w zakresie, w jakim dotyczą osób, które na podsta-

orzeczeniu z 2002 r., odniósł się do charakteru prawnego umów republikańskich i podkreślił, że nie mogły one samodzielnie stanowić wystarczającej podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń repatriantów²⁰. Dalej skonstatował, że odszkodowania przewidziane umowami miały mieć cechy świadczenia „pomocowego”, tzn. „o charakterze w pierwszej kolejności socjalnym (a nie tylko odszkodowawczym)”. Trybunał uznał natomiast, że skoro umowy republikańskie uzależniały przyznanie kompensaty za mienie pozostawione od posiadania obywatelstwa polskiego, to ustawodawca zasadnie nawiązał do tej regulacji, ograniczając prawo zaliczenia do obywateli polskich. Co do zarzutu naruszenia art. 21 Konstytucji, stwierdzono, że ów wzorzec konstytucyjny dotyczy wyłącznie własności, natomiast nie ma zastosowania do prawa majątkowego o charakterze publicznoprawnym, jakim jest prawo zaliczenia. Trybunał podzielił natomiast pogląd o niekonstytucyjności ograniczenia prawa zaliczenia przez arbitralny i nieuzasadniony, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymóg, by uprawnieni zamieszkiwali na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy (tj. od 30 I 2004).

Co do zarzutu dotyczącego procentowego i kwotowego ograniczenia prawa do zaliczenia, Trybunał stwierdził, że zarzut ten jest słuszny, choć zaaprobował, co do zasady, dopuszczalność ustawowego ograniczenia prawa zaliczenia z powodu bariery zdolności realizacyjnych państwa, będącego „dobrem wspólnym” (art. 1 Konstytucji), oraz z uwagi na zdolność państwa do wywiązania się z jego podstawowych powinności. Jednakże przewidziane w ustawie ograniczenia zostały uznane za nadmierne i niesprawiedliwe, a także niezgodne z zasadą równości i równej ochrony praw, w tym prawa własności. Na marginesie wywodu Trybunał wspominał, że po II wojnie światowej nie doszło do procesów kompensujących obywatelom polskim innym niż zabużanie straty spowodowane konfiskatami wojennymi czy utratą majątków w wyniku reformy rolnej. Jak stwierdzono w uzasadnieniu, „tym samym trudno byłoby przyjąć, iż zabużanie stanowią obecnie jedyną grupę, której państwo nie zrekompensowało strat mających związek z wojną rozpoczętą w 1939 r.”. Zarzut dotyczący niekonstytucyjności ograniczeń co do środków dowodowych Trybunał uznał za uzasadniony, stwierdzając, że wymogi tak arbitralne i ignorujące realia, tj. przedmiot dowodu i obiektywne trudności z wykazaniem praw sprzed kilkudziesięciu lat, naruszają art. 2 Konstytucji.

Analiza wyroku pozwala sformułować kilka uwag. Po pierwsze, może dziwić, gdy wziąć pod uwagę kontekst rozpoznawanych spraw, tak ściśle traktowanie zobowiązań zawartych w umowach republikańskich i interpretowanie w ich świetle praw zabużan. Umowy te zostały zawarte w specyficznej sytuacji historycznej. Trudno mówić o dobrowolności ich zawarcia, a zwłaszcza o mandacie organów reprezentujących państwo do ich zawierania. Moc obowiązująca umów republikańskich jest wysoce wątpliwa z powodu braku ratyfikacji i publikacji.

wie odrębnych przepisów nabyły na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa w ramach świadczeń przewidzianych w umowach, o których mowa w art. 1 tej ustawy, o wartości niższej niż wynikająca z obowiązujących przepisów o prawie zaliczenia; art. 3 ust. 2 i art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a omawianej ustawy oraz art. 53 ust. 3 ustawy z 30 VIII 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji.

²⁰ Trybunał powołał na poparcie tej tezy tekst S. Gebethnera: *Układy republikańskie nie musiały...*, jw.

Jeśli przyjąć przytoczony w uzasadnieniu wyroku pogląd, że nie musiały być one ratyfikowane, bo miały charakter umów międzyrządowych - to tym bardziej trudno przypisać im moc powszechnie obowiązującą, tj. oddziaływanie w stosunkach między państwem a jego obywatelami. Przywiązanie do treści zobowiązań płynących z umów republikańskich spowodowało, że z pola widzenia TK zniknął całkowicie odmienny i niewystarczający charakter roszczeń, które można byłoby z tych umów wyprowadzić, a które miały, jak stwierdził Trybunał, „charakter pomocowy”. To zresztą wniosek sformułowany w dość dowolny sposób - skoro umowy przewidywały rekompensaty w wysokości wartości ubezpieczeniowej, to nieuprawniony wydaje się wniosek o „zapomogowym” charakterze takiego świadczenia odszkodowawczego, a już zupełnie nieadekwatne stają się dywagacje Trybunału na temat deprecjacji tej wartości w latach powojennych wobec denominacji złotego.

Nasuwa się także uwaga natury ogólniejszej. Trybunał wiele miejsca w swoim orzeczeniu poświęca dotychczasowym metodom realizacji roszczeń zażądań, a przede wszystkim ewentualnym skutkom budżetowym realizacji tych roszczeń w pełnej wysokości. Wydaje się jednak, że TK zanadto odszedł od podstawowej funkcji orzeczniczej, czyli oceny konstytucyjności prawa dotyczącego mienia zabużańskiego. Do oceny zgodności prawa z Konstytucją (i ewentualnie innymi aktami prawnymi o mocy wyższej niż ustawa) ocena skutków finansowych realizacji tego prawa - lub jakiegokolwiek hipotetycznego, które istnienie ekstrapoluje sąd konstytucyjny - nie wydaje się konieczna. Trybunał często w swoich orzeczeniach podkreśla, że pełni jedynie rolę „negatywnego ustawodawcy” i nie może swymi orzeczeniami zastępować działań prawodawczych. Tym razem jednak ocena skutków realizacji pełnego odszkodowania dla tych, którzy utracili mienie zabużańskie, zajęła sporo miejsca w uzasadnieniu orzeczenia, a zatem Trybunał w jakimś sensie wyprzedził ewentualne działania ustawodawcy i ocenił je *a priori*.

Wydaje się także, że sprowadzanie dobra wspólnego do kategorii ekonomicznej czy nawet społecznej, ale związanej z ekonomicznymi możliwościami państwa, jest pewnym nieporozumieniem. Dobro wspólne nie jest wartością aksjologicznie obojętną, nie można go redukować do czysto matematycznej zdolności państwa do zaspokajania usprawiedliwionych roszczeń obywateli, a tym bardziej mierzyć tych roszczeń miarą możliwości ekonomicznych państwa. W ten sposób kategoria dobra wspólnego staje się iluzoryczna. Zamiast odpowiadać na pytanie: „co powinniśmy zapewnić i dlaczego?”, wyjaśnia raczej kwestię: „na ile nas stać i w związku z tym jakie żądania możemy zaspokoić?”. Jeśli zatem uznać, w myśl art. 1 Konstytucji, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli - a dobro to musi być rozumiane jako nie tylko pewna zbiorowa racjonalność, ale także system wartości i dóbr uznanych za nadrzędne, w tym sprawiedliwość - to właściwym postawieniem sprawy byłoby interpretowanie, co jest sprawiedliwe i jak tę sprawiedliwość zapewnić, a nie wskazywanie, na co państwo stać i co w związku z tym może być uznane za sprawiedliwe. Sam TK zresztą w taki właśnie sposób rekonstruował kategorię dobra wspólnego, stwierdzając kilka lat wcześniej: „skoro z konstytucji wynika pewien obiektywny system wartości, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści, by możliwa była ochrona i realizacja tych wartości w możliwie najszerszym za-

kresie”²¹. Trybunał właściwie nie zajął stanowiska co do zasadności roszczeń zabużan w oderwaniu od realiów stosowania prawa zaliczenia w okresie Polski Ludowej i w kontekście umów republikańskich, co wydaje się sporym deficytem wskazanych i omówionych orzeczeń, zwłaszcza pod kątem oceny tych roszczeń z punktu widzenia zasad ustrojowych przyjętych przez obecną Konstytucję.

Refleksję nad sposobem zadośćuczynienia zabużanom poniesionych szkód, a także rozważenie zasadności ich roszczeń i oceny zgodności działań państwa polskiego z gwarantowaną ochroną własności i innych praw i wolności, przyniosło orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielkiej Izby) z 22 VI 2004 i potem, po zawarciu ugody, z 19 IX 2005 w sprawie *Broniowski v. Polska*²². W orzeczeniu zauważono, że, co prawda, od 1946 r. polskie prawo w różnych aktach przyznawało osobom „repatriowanym” odszkodowanie w naturze przez prawo zaliczenia nieruchomości nabywanych od państwa, ale po rozpoczęciu komunalizacji znacznej części majątku w 1990 r. drastycznie zaczęły zmniejszać się zasoby ziemi, które mogłyby zostać oferowane zabużanom²³.

Trybunał orzekł jednomyślnie, że w sprawie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a naruszenie to „wywodzi się z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa i praktyki, spowodowanego zaniechaniem ustanowienia skutecznego mechanizmu realizacji »prawa zaliczania« osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie”. Polska została wezwana do wypracowania metod skutecznego zaspokajania roszczeń obywateli wyzutychnych z własności. Jednocześnie stwierdzono, że kwestia zasądzenia skarżącemu odszkodowania z tytułu poniesionego uszczerbku majątkowego oraz krzywdy moralnej nie jest gotowa do rozstrzygnięcia.

W orzeczeniu przyjęto, że prawo zaliczenia podlega ochronie „mienia” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1, natomiast państwo polskie, co do zasady, miało prawo ograniczyć je w drodze ustawy i w interesie publicznym, który był przesłanką przywrócenia samorządu terytorialnego, restrukturyzacji rolnictwa i innych procesów ekonomicznych i politycznych w Polsce. Uznano jednak, że choć gruntowne reformy i stan finansów mogły uzasadniać surowe ograniczenia rekompensat dla zabużan, to „nie ma podstaw do usprawiedliwienia nieprzerwanego i trwającego przez wiele lat zaniechania realizacji przysługującego skar-

²¹ Wyrok TK z 23 III 1999, K 2/98, OTK nr 3/1999, poz. 38; wywód dotyczy interpretacji art. 38 Konstytucji, a nie zasady dobra wspólnego, ale stwierdzenie to zachowuje szczególną aktualność także przy analizie pojęcia dobra wspólnego.

²² Skarżący złożył skargę do ETPC, podnosząc, że jego roszczenia o odszkodowanie za nieruchomość jego babki pozostawioną we Lwowie nie zostały w RP zaspokojone, mimo wieloletnich starań. Jedyńą rekompensatą, jaką rodzina skarżącego otrzymała w związku z wywłaszczeniem, było prawo użytkowania wieczystego niewielkiej działki budowlanej w 1981 r., co stanowiło ok. 2% wartości pozostawionego majątku. Sytuacja skarżącego pogorszyła się znacznie po wejściu w życie ustawy z 12 XII 2003, bowiem na jej podstawie utracił swoje dotychczasowe prawo do rekompensaty - jako osoba, która otrzymała już świadczenie w zamian za utracone mienie. Szeroko o argumentacji skarżącego zob. Z. Cichoń, W. Hermeliński: *Sprawa mienia zabużańskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, „Palestra” nr 1-2/2003, s. 129 i n.

²³ Według danych przedstawionych przez rząd RP, liczba uprawnionych wynosiła w 2004 r. ok. 80 tys.

żącemu - i tysiącom innych uprawnionych - prawa do ekwiwalentu przyznanego im z mocy polskiego prawa”. Działania polskich władz w istocie uczyniły prawo zaliczenia pozorem prawa i zniweczyły jego istotę. Jak stwierdził ETPC, „stan niepewności, w którym znajdował się skarżący wskutek wielokrotnych i wieloletnich opóźnień i utrudnień w realizacji jego prawa - i za który władze krajowe ponoszą odpowiedzialność - był sam przez się sprzeczny ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 1 Protokołu nr 1, a zwłaszcza z powinnością państwa do działania w stosownym czasie oraz w sposób właściwy i spójny w sytuacji, gdy w grę wchodzi interes powszechny”.

Trybunał uznał, że Rzeczpospolita musi podjąć środki o charakterze generalnym, które obejmą system przyznawania zadośćuczynienia w efektywny i realny sposób, a także zrekompensują krzywdy poniesione wskutek dotychczas dysfunkcyjnego prawa²⁴. Przypomniał, że na podstawie art. 46 Konwencji, wyrok ETPC ustalający naruszenie Konwencji nakłada na państwo także obowiązek przyjęcia, pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy, środków, które należy zastosować w krajowym porządku prawnym, aby zakończyć stan naruszenia i zadośćuczynić, jak to tylko możliwe, za jego skutki. Był to więc tzw. wyrok pilotażowy, gdyż ETPC uznał, że liczba skarg o tożsamym charakterze oraz ujawniony mechanizm nieefektywnego przyznawania rekompensat uprawnia do zobowiązania państwa polskiego do podjęcia działań naprawczych. Jednocześnie w orzeczeniu stwierdzono, że sprawa nie dojrzała do przyznawania odszkodowania - dając tym samym stronom szansę zawarcia ugody. Jednakże ETPC jednoznacznie zastrzegł, że choć Konwencja, a także Protokół nr 1 obowiązują od chwili wejścia w życie, to jednak prawo do restytucji, raz przyznane przez ustawodawcę, staje się prawem podmiotowym i odnoszą się do niego standardy z art. 1 Protokołu nr 1. Ustawodawcy nie wolno przy tym tworzyć uprawnień pozornych, dających tylko wrażenie kompensacji²⁵.

Po tym orzeczeniu strony podjęły rokowania, a w ich trakcie zapadł omawiany tu wcześniej wyrok TK z 15 XII 2004. W tej sytuacji strony zawarły ugodę, w której Polska zobowiązała się podjąć i wdrożyć wszelkie środki wynikające z wyroku ETPC, a także zintensyfikować działania mające zapewnić efektywne zaspokajanie roszczeń zabużan. Trybunał w Strasburgu - przyjmując, że państwo polskie podjęło kroki o charakterze ogólnym w celu naprawienia stanu, w którym dochodziło do naruszenia Protokołu nr 1 do Konwencji - uznał ugodę za zamykającą spór i zażegnującą stan naruszenia prawa chronionego Konwencją. Na to stwierdzenie oraz na treść ugody największy wpływ miała nowa regulacja prawna - ustawa z 8 VII 2005 o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. Ustawa ta, powołując jako podstawę realizacji prawa do rekompensaty umowy republikańskie i umowę z 6 VII 1945 między Tymczasowym Rządem Jedno-

²⁴ O argumentacji ETPC zob. także L. Garlicki: *Uprawnienia nie mogą być iluzoryczne*, „Rzeczpospolita” z 13 VIII 2004.

²⁵ L. Garlicki: *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności (aktualne tendencje w orzecznictwie ETPCz)* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzecińskiego*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2007, s. 401, 410.

²⁶ Dz.U. nr 169, poz. 1418 ze zm.

ści Narodowej i Rządem ZSRR, stanowi, że prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza granicami RP, o ile był on obywatelem polskim w dniu 1 IX 1939 i opuścił dawne terytorium RP na podstawie jednej z wymienionych umów oraz nadal jest obywatelem polskim.

Prawo do rekompensaty, w świetle tej ustawy, jest dziedziczne, lecz poza tym jest niezbywalne (art. 3 i 4). Ustawa wyznaczyła termin do złożenia wniosku o przyznanie rekompensaty; termin ten upłynął w dniu 31 XII 2008. Procedura potwierdzania prawa do rekompensaty jest podobna do dotychczasowej. Decyzję wydaje wojewoda właściwy dla miejsca zamieszkania wnioskodawcy. Do wniosku należy dołączyć dowody świadczące o pozostawieniu nieruchomości poza granicami RP. Ustawa nadal przewiduje środki dowodowe, jakie mogą stanowić potwierdzenie tej okoliczności, choć czyni to w mniej restrykcyjny sposób - obecnie dowodem mogą być: urzędowy opis mienia, orzeczenie byłego Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, dokumenty urzędowe, w tym sądowe i z archiwów byłych republik radzieckich, a także oświadczenia dwóch świadków - osób obcych wobec wnioskodawcy, zamieszkałych w miejscowości, w której było mienie - złożone przed notariuszem albo polskim konsulem.

Inicjatywa dowodowa w pełni ciąży jednak na wnioskodawcy - wbrew regułom procedury administracyjnej, organ administracji nie ma w tym przypadku obowiązku „podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego” (art. 7 k.p.a.)²⁷. Po wydaniu przez wojewodę pozytywnej oceny spełniania tych wymogów, wnioskodawca musi złożyć operat szacunkowy mienia i wyboru jednej z form rekompensaty. Decyzja wojewody określa osobę, której przysługuje prawo do rekompensaty, zwaloryzowaną wartość pozostawionego mienia oraz wysokość rekompensaty i formę jej realizacji. Wartość pozostawionego mienia oblicza się przez porównanie z nieruchomościami w województwach i miastach, których zestawienie określa ustawa. Prawo do rekompensaty jest realizowane w formie: zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych na poczet ceny sprzedaży własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego lub za przekształcenie użytkowania wieczystego we własność nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo w postaci świadczenia pieniężnego ze środków Funduszu Rekompensacyjnego. Wartość rekompensaty wynosi 20% wartości pozostawionej nieruchomości. Podobnie jest z zaliczeniem na poczet części ceny sprzedaży przedsiębiorstwa albo ceny sprzedaży lub opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości zbytych jako mienie niestanowiące przedsiębiorstwa, przejętych przez Skarb Państwa. Nowa regulacja, choć w kwestii samego trybu przyznawania rekompensat jest zbliżona do poprzednich, przewiduje więc nieco szerszy ich zakres²⁸.

Nie bez znaczenia pozostaje także zagadnienie ograniczeń kwotowych lub procentowych, konsekwentnie zawieranych w każdej regulacji dotyczącej re-

²⁷ Szerzej zob. H. Knysiak-Molczyk, T. Kielkowski: *Postępowanie w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 12/2007, s. 46.

²⁸ Na temat kwestii intertemporalnych związanych ze stosowaniem kolejnych regulacji por. R. Trzaskowski: *Roszczenia zabużańskie - skutki zmian normatywnych w aspekcie czasowym*, „Palestra” nr 9-10/2007, s. 292-296.

kompensat za mienie zabużańskie. Dwa odmienne stanowiska wobec skuteczności tych ograniczeń dla roszczeń zabużan zajął Sąd Najwyższy. W wyroku z 21 XI 2003 r.²⁹ wyrażono pogląd, że osoby wyzute z mienia mogą na podstawie art. 77 Konstytucji domagać się odszkodowania za obniżenie wartości ekwiwalentu, natomiast w orzeczeniu zapadłym już pod rządami ustawy z 8 VII 2005 o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP, tj. w wyroku z 12 III 2008, SN stwierdził, że przepisy tej ustawy wyczerpują treść uprawnień z tytułu pozostawienia mienia zabużańskiego oraz oczekiwania na ich realizację³⁰.

Praktyka stosowania ustawy jest zdecydowanie rozczarowująca. Od 2006 r. do końca listopada 2008 r. Bank Gospodarstwa Krajowego wypłacił z Funduszu Rekompensacyjnego zaledwie 6700 rekompensat na łączną kwotę 248 mln zł, a udział zabużan w przetargach Agencji Nieruchomości Rolnych na sprzedaż gruntów był nikły - zgodnie z informacją Agencji, „osoby z uprawnieniami zabużańskimi uczestniczyły dotychczas w ok. 1,8 tys. przetargów, a od 2004 r. kupiły 5 tys. ha o wartości 72 mln zł”³¹. Tymczasem szacunki dotyczące osób, które mają takie uprawnienia, mówią o 80 lub nawet 100 tys. osób uprawnionych i o roszczeniach sięgających kwoty 5 mld zł.

Z porównania tych danych wynika, że jedynie niկła część osób wyzutych z majątku w wyniku zmiany granic i repatriacji uzyskała świadczenia rekompensujące, które i tak zaledwie w ułamku stanowiły odszkodowanie za poniesione straty. Warto jednakże przypomnieć, że rekompensaty w postaci prawa zaliczenia stanowią rozwiązanie ustawowe, stwarzające roszczenie o tego rodzaju świadczenie, i przynajmniej w pewnym stopniu czynią zadość za szkodę wyrządzoną osobom przesiedlonym - w przeciwieństwie do osób wyzutych z majątku, które miały to nieszczęście, że znajdował się on po drugiej stronie nowej polskiej granicy.

Przedstawienie historii regulacji roszczeń zabużan i praktyki jej stosowania, w kontekście krzywd i szkód, jakie ponieśli oni z przyczyn wyłącznie politycznych i międzynarodowych, rodzi pytanie o rozstrzygnięcie kwestii zakresu odpowiedzialności współczesnego państwa za działania władzy i państwa komunistycznego. Problem ten dotyczy w równej mierze reprivatyzacji, jak i wszelkich działań odszkodowawczych związanych z naprawieniem szkód (także na osobach) w okresie państwa totalitarnego. Jest to zatem podstawowe pytanie o ciągłość państwa i jego odpowiedzialność. Co jasne, nie ma tu prostej odpowiedzi. Trudne do zaakceptowania jest założenie, że obecne państwo polskie nie będzie honorowało zobowiązań zaciągniętych, czynności dokonanych oraz aktów prawnych i administracyjnych wydanych w latach 1944-1989. Trudna do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której doszłoby do wartościowania i derogowania tylko wybranych aktów prawnych i stosowania prawa z tego okresu³². Przyjęcie

²⁹ I CK 323/02, OSNC nr 6/2004, poz. 103.

³⁰ I CSK 430/07, OSNC nr 5/2009, poz. 75; podobnie wypowiedział się SN w wyrokach przywołanych w tym orzeczeniu: z 2 II 2007, IV CKN 376/06, niepubl.; z 22 XI 2007, III CSK 143/07, niepubl.

³¹ D. Frey: *Zabużanie jeszcze poczekają na pieniądze*, „Rzeczpospolita” z 7 I 2009.

³² K. Zaradkiewicz: *O obowiązku zadośćuczynienia zabużanom, czyli o problemie lojalności państwa i obywatela* [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007, s. 246.

takiego rozwiązania tworzyłoby ryzyko niepewności prawa, brak zaufania do jego aktów, a także obawy o arbitralne i kazuistyczne rozwiązywanie kwestii obowiązywania, podporządkowane bieżącym interesom ustawodawcy i organów stosujących prawo.

Żadne z tych rozwiązań nie może być w aktach stosowania prawa akceptowane z pełną konsekwencją. Żadne też nie może oznaczać przerwania odpowiedzialności za działania państwa, a wręcz tę odpowiedzialność zakłada. Dopiero bowiem świadomość rozliczenia przeszłości buduje przeświadczenie o prawowitości władzy i państwa, które ją odrzuciły. Inaczej formuła odrzucenia stałaby się pusta i cyniczna, prowadziłaby do erozji zaufania obywateli oraz ich przekonania o porządku aksjologicznym przyjętym w nowym państwie. Trybunał Konstytucyjny nazwał charakter takiej odpowiedzialności państwa zobowiązaniem *ex gratia*, choć może stosowniejsze byłoby określenie *ab initio*; jest to bowiem nie tyle odpowiedzialność według uznania podmiotów władzy, co zobowiązanie powstałe u zarania nowego państwa, stanowiące o jego odmienności od reżimu poprzedniego oraz przesądzające o sensie i autentyczności tej przemiany.