



Sąd Najwyższy

Rzeczypospolitej Polskiej



Studia i Analizy

Sądu Najwyższego

Materiały Naukowe

TOM III

Studia i Analizy Sądu Najwyższego

Materiały Naukowe

Reprywatyzacja
w orzecznictwie sądów

TOM III

Rada Naukowa

Przewodniczący: prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Z-ca Przewodniczącego: prof. nadzw. dr hab. Jacek Kosonoga – Dyrektor Biura
Studiów i Analiz

Członkowie Rady Naukowej

Prof. nadzw. dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek – członek BSiA SN

Prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Ślebzak – członek BSiA SN

Dr hab. Mateusz Pilich – członek BSiA SN (recenzent tomu)

sekretarz – Hanna Elba

Wydawca:

Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego

Plac Krasińskich 2/4/6

00-951 Warszawa

© Copyright by

Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego

Warszawa 2016

ISBN 978-83-64878-01-5 (całość)

ISBN 978-83-64878-07-7 (tom III)

ISBN 978-83-64878-06-0 (tom III wersja drukowana)

Studia i Analizy Sądu Najwyższego

Materiały Naukowe

„Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów”

Materiały z konferencji naukowej

Warszawa, Sąd Najwyższy, 26 lutego 2016 r.

Redakcja: Mateusz Pilich

Spis treści

WSTĘP

| | |
|---------------------|---|
| Mateusz Pilich..... | 5 |
|---------------------|---|

PANEL PIERWSZY

REPRYWATYZACJA A OGÓLNE ZASADY PRAWA

| | |
|---|----|
| Robert Jastrzębski Reprywatyzacja w państwie polskim z punktu widzenia historii prawa | 7 |
| Aurelia Nowicka, Stanisław Sołtysiński Refleksje na temat rekompensat za mienie znacjonalizowane po II wojnie światowej | 25 |
| Bohdan Zdziennicki Kolizja norm i wartości w sprawach reprywatyzacyjnych | 64 |

GŁOSY W DYSKUSJI

PRZEPROWADZONEJ W RAMACH PIERWSZEGO PANELU KONFERENCJI

| | |
|-------------------------|----|
| Aleksander Kappes | 72 |
| Wojciech Katner | 73 |
| Jacek Chlebny | 75 |
| Aurelia Nowicka | 75 |
| Beata Janiszewska | 76 |

SPIS TREŚCI

| | |
|-----------------------------|----|
| Krzysztof Strzelczyk | 78 |
| Ziemisław Gintowt | 79 |
| Robert Jastrzębski | 80 |
| Bohdan Zdziennicki | 81 |
| Mateusz Pilich | 82 |
| Stanisław Sołtysiński | 82 |
| Leszek Bosek | 83 |
| Marek Zirk-Sadowski | 84 |

PANEL DRUGI

REPRYWATYZACJA W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I CYWILNYCH

| | |
|---|-----|
| Ewa Łętowska Orzecznictwo sądowe jako instrument reprivatyzacji zdekoncentrowanej | 85 |
| Mateusz Pilich Międzynarodowe umowy indemnizacyjne w praktyce sądów | 108 |
| Roman Trzaskowski Reprivatyzacja w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego | 135 |

GŁOSY W DYSKUSJI

PRZEPROWADZONEJ W RAMACH DRUGIEGO PANELU KONFERENCJI

| | |
|---|---------|
| Jarosław Józwiak | 153 |
| Marta Romańska | 155 |
| Małgorzata Sekuła-Leleno | 157 |
| Małgorzata Świętczak | 159 |
| Jolanta Rudnicka | 160 |
| Jacek Chlebny | 161 |
| Łukasz Węgrzynowski | 161 |
| Krzysztof Wiktor, Radosław Wiśniewski | 167 |
| WYKAZ SKRÓTÓW | 175 |

Wstęp

Niniejsza publikacja stanowi pokłosie konferencji naukowej pod patronatem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, która odbyła się w dniu 26 lutego 2016 r. Ideą przewodnią była próba generalnego spojrzenia na procesy reprivatyzacyjne po upływie przeszło ćwierćwiecza od przywrócenia polskiemu konstytucjonalizmowi zasad ochrony własności i słusznego odszkodowania za jej pozbawienie (art. 7 Konstytucji z 1952 r. w brzmieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. Nr 75, poz. 444; obecnie art. 64 Konstytucji RP z 1997 r.). U jednych transformacja ustrojowa rozbudziła nadzieje na pełną restytucję, rozumianą jako przywrócenie własnościowego *status quo ante* bez żadnych warunków wstępnych. U innych pojawia się obawa o to, aby w imię naprawiania starych krzywd epoki tzw. realnego socjalizmu nie wyrządzono nowych niesprawiedliwości.

Czyjekolwiek argumenty byłyby moralnie donioślejsze, jedno nie ulega wątpliwości: z prawnego punktu widzenia reprivatyzacja nie stanowi tematu ani łatwego, ani jednowymiarowego. Musi być wszechstronnie analizowana, przy czym konieczne wydaje się staranne równoważenie dóbr i interesów. O ile zatem ochrona własności oraz prawo do słusznego odszkodowania od początku wywołały ważne pytania o zwrot lub zapłatę odszkodowania za mienie, którym państwo zaczęło władać wskutek nacjonalizacji lub zmasowanych wywłaszczeń osób prywatnych po II wojnie światowej, o tyle jednak ustawodawca i sądy nie mogą zamykać oczu na upływ czasu, zaufanie obywateli do stanu nieruchomości wynikającego z ksiąg wieczystych, a także liczne potrzeby społeczne, które państwo i samorząd terytorialny mają dzisiaj konstytucyjny oraz ustawowy obowiązek zaspokajać. Bezwarunkowa i pełna rekompensata dla dawnych właścicieli wydaje się zatem niemożliwa; w jakimś stopniu konieczne jest również uwzględnienie znaczenia interesu ogólnego. Możliwości sprawiedliwego załatwienia sporów reprivatyzacyjnych tylko na poziomie orzecznictwa są bardzo ograniczone, niemniej jednak trzeba starać się je dookreślić.

Wystąpienia w ramach pierwszego panelu stanowią próbę „wyciążenia przed nawias” zasad prawnych, w świetle których należy dokonywać oceny zarówno modelu przyszłej regulacji procesów reprivatyzacyjnych (gdyby miało do tego w ogóle dojść), jak i bieżącego

orzecznictwa sądów oraz trybunałów – na poziomie krajowym i międzynarodowym.

W panelu drugim z kolei poddano badaniu wybrane wątki orzecznicze, przede wszystkim w judykaturze Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W ramach niniejszego tomu opublikowano wszystkie referaty nadesłane na piśmie w wersji do druku, a także głosy w dyskusji wyedytowane przez zainteresowanych uczestników konferencji lub utrwalone w zapisie fonograficznym, o ile tylko możliwe było ich przypisanie do konkretnych uczestników obrad. Należy wyrazić nadzieję, że książka choćby w drobnej części przyczyni się do ułatwienia pracy sędziów oraz parlamentarzystów zainteresowanych tytułową tematyką konferencji.

Warszawa, maj 2016 r.

Dr hab. Mateusz Pilich

PANEL PIERWSZY

REPRYWATYZACJA A OGÓLNE ZASADY PRAWA

Robert Jastrzębski*

Reprywatyzacja w państwie polskim z punktu widzenia historii prawa

I. Zagadnienia wstępne

Reprywatyzacja zasadniczo polega na zwrocie byłym właścicielom lub ich spadkobiercom prawa własności do mienia, które zostało upaństwowione (znacjonalizowane) lub pozostawało pod zarządem państwowym. Istotne znaczenie ma pierwsze z pojęć, które w 1960 r. definiowano jako „prawne przejście na rzecz państwa i wyłączenie z obrotu prywatnego wszystkich (w ustroju socjalistycznym) lub niektórych (w ustroju kapitalistycznym) podstawowych środków produkcji”, przy czym „pierwsze jest koniecznym elementem rewolucji socjalistycznej, występującym w formie aktu jednorazowego lub też procesu rozwojowego rozłożonego na szereg etapów”, zaś „drugie może być przedsięwzięciem prowadzącym do jakościowych przemian rewolucyjno – ustrojowych; albo też nie naruszających podstaw istniejącego ustroju państwowego”. Dodano do tej definicji, że „w kapitalizmie nacjonalizacja następuje zwykle za odszkodowaniem, w socjalizmie – bez odszkodowania”¹. Koresponduje z tym pojęcie rewindykacji, oznaczające odzyskanie utraconej własności lub prawa na drodze sądowej, a także odpowiedzialność odszkodowawcza państwa dotycząca tzw. bezprawa normatywnego w związku z nacjonalizacją². Istotne znaczenie dla omawianego tematu ma pojęcie działań bezprawnych państwa, czyli posunięć niemających oparcia w określonym systemie

* Dr hab. nauk prawnych, prof. Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ *Mala Encyklopedia Prawa*, pod red. L. Kurowskiego, Warszawa 1960, s. 365.

² Szerzej zob. W. Lang, *Problem reprywatyzacji w kontekście zasad państwa prawa i aksjologii polskiego systemu prawa*, „Studia Iuridica Toruniensia”, *Przemiany Polskiego Prawa (Lata 1989–1999)*, pod red. E. Kustry, Toruń 2001; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawa normatywnego*, RPEiS 2005, z. 1; B. Zdziennicki, *Reprywatyzacja w świetle zasad prawa*, SP 2015, z. 3.

prawnym, a przede wszystkim wydawanie aktów prawnych przez państwo obce, na obszarze okupowanym, zajęтым w wyniku agresji zbrojnej, które związane są z zajęciem majątku.

W dawnym prawie polskim działania takie określane były mianem konfiskaty majątku, zwanej też kadukiem. Konfiskata była karą za popełnione przestępstwo i występowała *iunctim* z karą śmierci, wygnania, przy czym skonfiskowany majątek przechodził na rzecz skarbu państwa, w dawnym rozumieniu skarbu władcy³. Stanowiła ona sposób utraty własności, obok wywłaszczenia, a „rzeczy skonfiskowane przechodziły z pominięciem praw krewnych, pospolicie na skarb państwa”⁴. Natomiast „w razie cofnięcia konfiskaty zwracano rzeczy zabrane, następowało zatem odzyskanie własności”⁵. Konfiskata powodowała utratę pozycji zarówno społecznej jak i politycznej skazanego oraz jego rodziny.

W średniowieczu stanowiła często karę dodatkową wobec heretyków, np. husytów, w stosunku do których wydany został przez króla Władysława Jagiełłę edykt w Wieluniu 1424 r.⁶ Ponadto związana była z postępowaniem arbitralnym (doraźnym) władcy, którego nie wiązała ówczesna praktyka sądowa i wydawał on wyrok, bezpośrednio po uzyskaniu wiadomości o popełnionym przestępstwie⁷. Dlatego szlachta już w roku 1422 r. w przywileju czerwińskim wymusiła m.in., że król nie będzie konfiskować majątku szlachcica bez wyroku sądowego, a sądy będą sędzić według prawa pisanego⁸. Do wieku XV określano ją mianem „złupienia”, gdyż w przypadku konfiskaty majątku nieruchomości, w praktyce oznaczała rozgrabienie mienia przez urzędników książęcych, później królewskich.

W późniejszym okresie konfiskata majątku przewidziana była, m.in. gdy szlachta nie stawiała się na pospolite ruszenie, czyli uchylała się od służby wojskowej, np. masowe konfiskaty po 1497 r. w związku z niestawiennictwem na wyprawę wołoską⁹. W okresie ruchów religijnych oraz wojen Sejm Rzeczypospolitej wydał konstytucje z lat 1658–1662,

³ Zob. J. Bardach, *Historia Państwa i Prawa Polski*, t. 1, *Do połowy XV wieku*, Warszawa, 1973, s. 329–330.

⁴ P. Dąbkowski, *Prawo Prywatne Polskie*, t. II, Lwów 1911, s. 201.

⁵ Zob. *ibidem*, s. 200–201, 631.

⁶ Szerzej: J. Bardach, *Historia Państwa i Prawa Polski*, t. 1, *Do połowy XV wieku*, Warszawa, 1973, s. 502, 530–532.

⁷ *Ibidem*, s. 340–341.

⁸ *Ibidem*, s. 424.

⁹ Zob. Z. Kaczmarczyk, *Demokracja szlachecka*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 2, *Od połowy XV wieku do r. 1795*, red. J. Bardach, Warszawa 1966, s. 136.

skierowane przeciwko arianom, w których przewidziana była kara konfiskaty majątku¹⁰. Natomiast w okresie insurekcji kościuszkowskiej w 1794 r. stworzony został przez jakobinów polskich projekt konfiskaty ziemi należącej do zdrajców i emigrantów¹¹. Poza tym w okresie rozbiorów oraz po 1795 r. konfiskaty majątków objęły m.in. uczestników insurekcji kościuszkowskiej, dóbr kościelnych w zaborze pruskim¹².

Konsekwencją powstania listopadowego był Statut Organiczny dla Królestwa Polskiego z 1832 r., który w art. 12 przewidywał karę konfiskaty majątku za wykroczenia stanu pierwszego rządu, „iako to będzie w szczególności oznaczono w osobnych przepisach”¹³. Delegacja zawarta w Statucie Organicznym wykonana została w postaci m.in. postanowień Rady Administracyjnej¹⁴. Kara konfiskaty dotyczyła uczestników powstania oraz osób, które opuściły obszar Królestwa Polskiego i nie powróciły w terminie określonym przez rząd tegoż Królestwa. Ogółem, zgodnie z danymi na 1838 r., skonfiskowano 726 majątków¹⁵, włączając je równocześnie do dóbr skarbowych, a następnie przeznaczono te dobra głównie na donacje (majoraty) dla urzędników rosyjskich¹⁶. Konfiskaty objęły także uczestników powstania z tzw. guberni zabranych – zachodnich Cesarstwa Rosyjskiego, czyli obszarów Litwy i Rusi¹⁷. Natomiast zasadniczo po stłumieniu powstania styczniowego miały miejsce ponowne represje na obszarze Królestwa Polskiego oraz w guberniach zachodnich Cesarstwa Rosyjskiego. W Królestwie skazano na konfiskatę majątku w latach 1863–1864 ogółem 6491 osób, przy czym większość z nich nie posiadała żadnego majątku¹⁸. W związku z tym konfiskaty w Kongresówce nie dotknęły

¹⁰ Zob. Z. Kaczmarczyk, *Oligarchia magnacka*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 2, *Od połowy XV wieku do r. 1795*, red. J. Bardach, Warszawa 1966, s. 221–222.

¹¹ Zob. B. Leśnodorski, *Początki monarchii konstytucyjnej*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 2, *Od połowy XV wieku do r. 1795*, red. J. Bardach, Warszawa 1966, s. 557.

¹² Zob. J. Iwaszkiewicz, *Wykaz dóbr ziemskich skonfiskowanych przez rząd zaborcze w latach 1773–1867*, Warszawa 1929, s. 5–6; J. Wąsicki, *Zabór pruski 1772–1806*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach, Warszawa 1981, s. 36; D. Beauvois, *Trójkąt ukraiński. Szlachta, carat i lud na Wołyniu, Podolu i Kijowszczyźnie 1793–1914*, Lublin 2011, s. 175–185.

¹³ Dziennik Praw, t. 14, Nr 54, s. 186–189. Zob. Dziennik Praw, t. 13, Nr 53, s. 345–412; Dziennik Praw, t. 61, s. 44–49.

¹⁴ Szerzej: A. Suligowski, *Bezprawia i konfiskaty pod rządami rosyjskimi*, Warszawa 1928, s. 11 i n.

¹⁵ Zob. J. Iwaszkiewicz, *Wykaz dóbr ziemskich...*, s. 7–8.

¹⁶ J. Kaczkowski, *Donacje w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1917, s. 81 i n.; J. Kaczkowski, *Donacje*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, red. H. Konic, t. 1, Warszawa 1931–1935, s. 244–245.

¹⁷ Zob. J. Iwaszkiewicz, *Wykaz dóbr ziemskich...*, s. 8–9; A. Радзюк, *Эвалюцыя конфіскацыі як меры пакарання на беларускіх землях у другой палове XVIII – першай палове XIX ст.*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne” 2006, nr 25.

¹⁸ J. Iwaszkiewicz, *Wykaz dóbr ziemskich...*, s. 10–12.

ówczesnego ziemiaństwa w takim stopniu, jak po powstaniu listopadowym. Najbardziej znaną konfiskatą tego okresu było przejście, pod zarząd wojskowy, pałacu Andrzeja Zamoyskiego, przy ul. Nowy Świat w Warszawie, z którego okien dokonano zamachu na namiestnika hr. F. Berga. Natomiast w przypadku guberni zachodnich – obszar Litwy i Rusi, wydany został ukaz z dnia 10 grudnia 1865 r., który miały na celu wywłaszczenie ziemiaństwa polskiego, w tym ograniczenie nabywania dóbr nieruchomości¹⁹.

Warto podkreślić, że władze rosyjskie odróżniały pojęcie konfiskaty od pojęcia sekwestru. Konfiskata oznaczała przeniesienie majątku wraz ze wszystkimi pasywami i aktywami na rzecz skarbu publicznego. W praktyce oznaczało to przejście na rzecz skarbu praw osoby bezpośrednio skazanej na konfiskatę, a co za tym idzie konfiskata nie dotyczyła praw majątkowych współmałżonka, dzieci. Wychodzono bowiem z założenia, że skazany na konfiskatę zmarł nie pozostawiając testamentu (śmierć cywilna). Natomiast sekwestr majątku powodował przejście majątku pod czasowy zarząd skarbu. Trwał on do czasu orzeczenia konfiskaty albo uwolnienia majątku od sekwestru²⁰.

II. Rewindykacje w okresie II Rzeczypospolitej

Powstanie państwa polskiego po okresie zaborów wytworzyło sytuację prawno-polityczno-społeczną, która sprzyjała zwrotowi mienia, przede wszystkim nieruchomości, które skonfiskowane zostało w okresie zrywów narodowych. Pytaniem jednak zasadniczym była kwestia, czy II Rzeczpospolita po okresie zaborów była państwem nowym, a co za tym idzie czy stanowiła kontynuację Rzeczypospolitej sprzed 1795 r.²¹ W związku z tym, czy była następcą prawnym państw zaborczych, a tym samym systemu prawnego jakie one pozostawiły. Było

¹⁹ Zob. J. Smykowski, *Ukaz z 10 XII 1865 r. i jego konsekwencje dla stanu posiadania ziemiaństwa polskiego w zachodnich guberniach Imperium Rosyjskiego*, [w:] *Wilno i Kresy Północno – Wschodnie. Materiały II Międzynarodowej Konferencji w Białymstoku 14–17 IX 1994 r. w czterech tomach*, t. 1, *Historia i ludzkie losy*, pod red. E. Feliksiak i A. Mironowicza, Białystok 1996.

²⁰ W. Ćwik, *Prawo karne*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach, Warszawa 1981, s. 536–537.

²¹ Szerzej: W. Komarnicki, *Upadek i wskrzeszenie Państwa Polskiego w literaturze niemieckiej*, RPW 1928, nr 2; C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934; S. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937; K. Dembski, *Polonia Restituta – kontynuacja czy państwo nowe?*, CPS 1974, t. XXVI, z. 2; S. Krukowski, *Polska odrodzona czy państwo nowe?*, CPS 1977, t. XXIX, z. 1; L. Antonowicz, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, P.Sejm. 1998, nr 5.

to związane z koncepcją *ius postliminii*, przejętą z prawa rzymskiego, a zaadaptowaną przez prawo międzynarodowe publiczne, które generalnie polegało na przywróceniu władzy państwowej na terytorium zajęтым czasowo przez państwo obce w wyniku *debellacji*²². W przypadku państwa polskiego chodziło o okres zaborów, a następnie odzyskania niepodległości po I wojnie światowej. Jak stwierdził bowiem Ludwik Ehrlich, „odzyskanie niepodległości przez Polskę w r. 1918 było odzyskaniem przez nią przysługującego jej przez wiele stuleci stanowiska pełnoprawnego podmiotu prawa narodów, a nie powstaniem nowego państwa”²³.

Znalazło to potwierdzenie w preambule do Konstytucji z 17 marca 1921 r., w której wyrażona była zasada ciągłości państwa polskiego, wyzwolonego z półtorawiekowej niewoli²⁴. Dodatkowo, zgodnie z art. 126 Konstytucji, przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, miały być najpóźniej do roku od uchwalenia jej przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z Konstytucją, w drodze ustawodawczej²⁵. Dlatego istotnym zagadnieniem było obowiązywanie porządku prawnego, zaprowadzonego przez okupantów, czyli obowiązywanie aktów prawnych władz zaborczych, które stanowiły zaprzeczenie nowego systemu prawnopolityczno-społecznego, związanego z powstaniem niepodległego państwa polskiego.

Oczywiście, II Rzeczpospolita była *de facto* państwem nowym, a jak słusznie zauważył Cezary Berezowski, „gdy powstaje nowe państwo, mamy do czynienia z zagadnieniem sukcesji praw dawnej macierzy”, bowiem „państwa nowe nie pragną w istniejącym dawniej porządku prawnym wprowadzać zmian sięgających daleko np. w dziedzinie stosunków prywatnoprawnych”²⁶. Sprawy konfiskat dokonanych przez zaborców, w szczególności rosyjskiego, pojawiły się dość szybko na wokandach sądowych oraz na forum Sejmu Ustawodawczego²⁷.

²² Szerzej: L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1927, s. 267–270; S. Hubert, *Przywrócenie władzy państwowej (ius postliminii). Rozwój doktryny w teorii i praktyce prawa narodów do początków wieku XIX*, Lwów 1936.

²³ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1948, s. 133.

²⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

²⁵ Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 (reprint z 1922 r.), s. 583–584; Z. Cybichowski, *Polskie Prawo Państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. II, Warszawa 1933, s. 58 i n.; M. Pietrzak, *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, CPS 1987, z. 2, t. XXXIX; R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, PSejm. 2010, nr 2.

²⁶ C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 101.

²⁷ Zob. *Zurow nieruchomości Andrzeja br. Zamoyskiego*, GSW 1921, nr 31 i 32; S. Milewski, *Ciemne sprawy międzywojnia*, Warszawa 2002, s. 70–80; P. Makarzec, *Rewindykacja dóbr popowstańczych*

W dzisiejszym rozumieniu miały one charakter repywatyzacyjny. Już bowiem w lipcu 1919 r. Leon Supiński, ówczesny Minister Sprawiedliwości, na podstawie uchwały Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1919 r., przesłał do Sejmu projekt ustawy o przywróceniu praw skazanym za przestępstwa polityczne i wojskowe²⁸. Projekt zakładał, że do praw majątkowych utraconych w wyniku skazania miały być stosowane unormowania, dotyczące osoby zaginionej, której pozostawanie przy życiu zostało dowiedzione. Regulacja miała mieć zastosowanie głównie w zaborze rosyjskim. Projekt trafił do Komisji Prawniczej, która ograniczyła roszczenia majątkowe do 30 lat wstecz, a zwrot majątku miał nastąpić według zasad dotyczących niesłusznego (bezpodstawnego) wzbogacenia, przy czym restytucja nie mogła naruszać praw osób trzecich²⁹. Natomiast sprawy konfiskat majątków, z okresu powstań 1831 i 1863 r., miały dotyczyć rozrachunków między Rzeczpospolitą Polską a państwem rosyjskim, „kiedy ustaloną będzie traktatowo odpowiedzialność w tej mierze skarbu rosyjskiego, tudzież stosunek skarbu polskiego do tychże majątków”³⁰, co jednocześnie nie wykluczało odrębnej regulacji ustawowej.

Dlatego Sejm Ustawodawczy powziął w dniu 4 maja 1920 r. rezolucję, w której stwierdził, co następuje:

1. *Sejm z czcią i uznaniem wspomina uczestników walk o niepodległość Narodu, którzy w wojnie polsko – rosyjskiej z 1831 r. i w powstaniach r. 1848 i 1863 złożyli dowody poświęcenia i gorącej miłości Ojczyzny.*
2. *Sejm stwierdza, że wszystkie konfiskaty majątków osób, które walczyły o Wolność Polski, dokonane przez rządy b. państw zaborczych, bez względu na to, w jakiej nastąpiły formie były aktem gwałtu i bezprawia [i wyraża głębokie przekonanie, że Rząd polski akty te i skutki ich unicestwi]*³¹.

w II Rzeczypospolitej, SIL 2007, t. X; B. Starzec, *Problem rewindykacji w II Rzeczypospolitej dóbr objętych konfiskatą po powstaniu styczniowym przez rządy carskie*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2009, nr 2.

²⁸ Zob. Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Druk sejmowy Nr 831, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922).

²⁹ Zob. sprawozdanie stenograficzne z 69 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 15 lipca 1919 r., łam 58, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922); Sprawozdanie Komisji Prawniczej w sprawie przedłożonego przez Rząd projektu ustawy o przywróceniu praw skazanym za przestępstwa polityczne i wojskowe (Druk Nr 831), oraz wniosku nagłego posła Malinowskiego i tow. w sprawie przywrócenia praw obywatelom Rzeczypospolitej, skazanym za przestępstwa polityczne przez rządy państw zaborczych (Druk Nr 581), Druk sejmowy Nr 999, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922).

³⁰ *Ibidem*, s. 2.

³¹ Ustęp ten (zawarty w nawiasie) ostatecznie został wykreślony; zob. *ibidem*, załącznik 2 do Druku sejmowego Nr 999, Rezolucja II, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922).

3. *Sejm wzywa rząd, ażeby możliwie w najkrótszym czasie przedłożył Sejmowi projekt ustawy, któraby zgodnie z poczuciem sprawiedliwości, wyrównała krzywdy, jakich od rządów państw zaborczych doznali uczestnicy walk o wolność i ich następcy.*³²

Ostatecznie Sejm Ustawodawczy uchwalił w dniu 4 kwietnia 1920 r. ustawę o przywróceniu praw, utraconych wskutek przestępstw politycznych i wojskowych³³. W ten sposób zwrot utraconego majątku ograniczony został do mienia utraconego w ciągu ostatnich 30 lat, licząc wstecz od czasu, kiedy zwrotu na podstawie tej ustawy zażądano. Natomiast osobna ustawa miała regulować sprawę majątków skonfiskowanych w okresie powstań. Projekt takiej ustawy wniesiony został w lipcu 1921 r., po zawarciu Traktatu Ryskiego, przez posłów Związku Ludowo-Narodowego³⁴. Przewidywał on m.in. przywrócenie wszelkich praw obywatelom państwa polskiego, skazanym za czyny popełnione z pobudek politycznych w 1831, 1848 oraz 1863 r. w okresie walk o niepodległość Polski, w szczególności przywrócenie praw do majątków ziemskich, skonfiskowanych przez państwa zaborcze, jeśli znajdowały się one w granicach ówczesnego państwa polskiego. Ponadto osoby takie miały udowodnić swoje pierwotne prawa do majątku lub pochodzić od skazanych w linii prostej do czwartego pokolenia włącznie oraz posiadać obywatelstwo państwa polskiego, na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego³⁵, a żądanie zwrotu majątku, bądź zwrotu zysków, powinno było zostać zgłoszone w ciągu 5 lat od ogłoszenia ustawy.

Z ustawą z dnia 4 kwietnia 1920 r. korespondują inne akty prawne, uchwalone przez Sejm Ustawodawczy. Mianowicie ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o przywróceniu praw majątkowych unitom³⁶, na podstawie której państwo polskie miało dokonać przymusowego wykupu, należących do nich przed wysiedleniem nieruchomości, na koszt skarbu państwa. Związane to było ze stosowaniem przez rząd rosyjski wobec unitów zarządzeń wyjątkowych, mających na celu przyłączyć ich do religii prawosławnej. Ponadto należy zaliczyć do tych regulacji

³² Zob. sprawozdanie stenograficzne ze 144 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 maja 1920 r., lam 23–26, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922).

³³ Dz. U. Nr 39, poz. 230.

³⁴ Zob. wniosek nagły posłów ze Związku Ludowo-Narodowego w sprawie ustawy o przywróceniu praw majątkowych uczestnikom walk o niepodległość Polski w wojnie polsko-rosyjskiej 1831 r. i w powstańach 1846 i 1863 roku, Druk sejmowy Nr 2888, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922).

³⁵ Dz. U. Nr 7, poz. 44.

³⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 583.

ustawę z dnia 2 grudnia 1921 r. o umowach nabycia nieruchomości, sporządzonych na imię osób podstawionych, oraz o wykupie majątków, sprzedanych z powodu ograniczeń narodowości polskiej³⁷.

Następnie zagadnienie majątków skonfiskowanych przez władze rosyjskie było przedmiotem referatu Franciszka Bossowskiego na I Zjeździe Prawników Polskich, w Wilnie w dniach 8–10 czerwca 1924 r., pt. *W sprawie majątków zabranych po roku 1863*³⁸. Prelegent w zakończeniu stwierdził, że „obecny stan rzeczy grozi Skarbowi Państwa całym szeregiem trudnych i skomplikowanych procesów o wyniku wątpliwym i dlatego jest nagłą koniecznością jak najszybsze uchwalenie ustawy”³⁹. W dyskusji nad referatem głos zabrał m.in. Aleksander Lednicki, który stwierdził, że „Rzeczpospolita Polska nie może dać sankcji konfiskacie majątków przez Rząd Rosyjski u powstańców wszystkich epok”, a „spadkobiercy w drodze indywidualnej oceny ich praw zasadniczo mają prawo do sprawiedliwego odszkodowania za skonfiskowane majątki”, gdyż „trudno mówić o restytucji, a trzeba myśleć o odszkodowaniach”. Dlatego, w celu zapobieżenia wytaczaniu procesów o rewindykację, konieczne było wydanie regulacji prawnej, przy czym istotne znaczenie miało ustalenie stanu faktycznego i prawnego, w postaci spisu majątków skonfiskowanych⁴⁰. Ostatecznie sprawa zwrotu majątków skonfiskowanych przez zaborców odłożona została *ad Kalendas Graecas*, przy czym dla dochodzenia restytucji mienia skonfiskowanego pozostawiona została w praktyce droga sądowa.

W związku z tym na posiedzeniach w dniach 13–27 października i 10 listopada 1925 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie rozpoznał sprawę z powództwa Stefana Szumkowskiego przeciwko spadkobiercom Mikołaja syna Jana Rubcowa o zwrot majątku, skonfiskowanego ojcu powoda za udział w powstaniu 1863 r., który sprzedany został spadkodawcy pozwanych⁴¹. W uzasadnieniu sąd stwierdził m.in., że „zarządzenia zaborców, które dążyły do wynaradawiania i ciemnienia Polaków, utraciły z chwilą resurekcji państwowości Polskiej faktyczną moc ustawy i dotknięte są nieważnością »*ab initio*«, a przeto nie mogą

³⁷ Dz. U. Nr 106, poz. 767.

³⁸ Zob. F. Bossowski, *W sprawie majątków zabranych po roku 1863 (Referat na Zjazd Prawników w Wilnie)*, dodatek do „Gazety Administracji i Policji Państwowej”, 8–10 czerwca 1924 r. do nr 22.

³⁹ *Ibidem*, s. V.

⁴⁰ *Pamiętnik I (VIII) Zjazdu Prawników Polskich w Wilnie 8–10 VI 1924*, pod red. A. Parczewskiego oraz F. Bossowskiego, RPW Rok II, zeszyt dodatkowy I, s. 130–131.

⁴¹ Ac N 227/25 Sekcja 4, GSW 1926, nr 2, s. 22–27.

być legalnymi źródłami świadomie ze złą wiarą opartych na nich aktów prywatnoprawnych”, a „właściwa droga do odzyskania majątku skonfiskowanego jest droga sądowa”⁴². Ostatecznie sprawa Szumkowski – Rubcew znalazła się w kognicji Sądu Najwyższego, który w dniu 11–12 maja 1928 r. wydał orzeczenie, zgodnie z którym utrzymał w mocy orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie⁴³. Uzasadniając to tym, iż „stosunki prawne, wytworzone przez gwałt i bezprawie, jakimi były wszystkie konfiskaty majątków osób, które walczyły o wolność Polski, dokonane przez rządy b. państw zaborczych, mogły istnieć jedynie dopóty, dopóki istniał ówczesny stan polityczno-prawny i istniała władza, zdolna wymusić trwanie takiego stanu rzeczy”, a „z chwilą jednak ustąpienia tej władzy, upadku tamtego ustroju i odzyskania przez Polskę niepodległości, upadły również takie nielegalnie powołane do życia stosunki prawne, jako sprzeczne z istniejącym od tej chwili stanem publiczno i prywatno-prawnym, odżyły natomiast prawa i tytuły legalnych właścicieli majątków skonfiskowanych”, zaś „pozwany nie może bronić się przedawnieniem nabywczem, gdy do czasu powstania właściwego Sądu polskiego zachodziła w związku z ówczesnym stanem polityczno-prawnym przeszkoda prawna do obrony praw przez wytoczenie powództwa”⁴⁴.

Kolejna sprawa, tym razem wytoczona przeciwko ówczesnemu skarbowi państwa, dotyczyła zwrotu majątku skonfiskowanego za udział w powstaniu 1863 r., który znajdował się w posiadaniu państwa polskiego. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 lutego–4 marca 1930 r. utrzymał, zatwierdzony przez Sąd Apelacyjny w Wilnie, wyrok Sądu Okręgowego w Pińsku⁴⁵, w którym tenże sąd uznał, że „nieruchomość, która należała do Polaka i za udział jego w powstaniu została przez b. rząd rosyjski skonfiskowaną i która obecnie znajduje się w posiadaniu Skarbu Państwa Polskiego, ulega zwrotowi poprzedniemu jej właścicielowi, względnie jego spadkobiercom”⁴⁶. W związku z tym w 1926 r., na łamach wileńskiego „Słowa”, ukazał się artykuł, w którym stwierdzono, że „judykatura uzupełnia luki ustawodawstwa, które często nie może zdążyć za życiem”⁴⁷, a orzeczenie Sądu Okręgowego w Pińsku z 1926 r. porównywano ze słynnym i głośnym

⁴² *Ibidem*, s. 22.

⁴³ I C 592/26, OSN(C) 1928, poz. 98; GSW 1928, nr 48, s. 762–765.

⁴⁴ GSW 1928, nr 48, s. 762.

⁴⁵ I C 894/29, OSN(C) 1930, poz. 43.

⁴⁶ Nr 533/25, GSW 1926, nr 10, s. 134.

⁴⁷ *Witwiniec zwrócony*, „Słowo” z dnia 21 stycznia 1926 r., nr 16, s. 2.

w Europie orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1922 r. w sprawie Fliederbaum – Kuhnke, które dotyczyło waloryzacji świadczeń pieniężnych po I wojnie światowej⁴⁸.

Wymienione wyżej orzeczenia sądowe stanowią egzemplifikację spraw, dotyczących zwrotu majątków skonfiskowanych przez rządy zaborcze, głównie władze rosyjskie. Sprawy bowiem takie były podstawą wielu wystąpień m.in. prasowych, notabene nie tylko na łamach czasopism prawniczych, np. Adolfa Suligowskiego, Juliana Adolfa Świącickiego, Cezarego Berezowskiego⁴⁹, czy książki składającej się ze zbioru artykułów, dotyczących konfiskat popowstaniowych⁵⁰. Istotne znaczenie miały sprawy rewindykacyjne przeciwko skarbowi państwa, które szacowano w 1931 r. na ponad 100, a powierzchnia majątków o zwrot dóbr skonfiskowanych wynosiła około 215.000 ha⁵¹. Procesy takie zwykle kończyły się korzystnym rozstrzygnięciem dla spadkobierców, poszkodowanych w wyniku konfiskat. Dlatego już na jesieni 1929 r. Minister Sprawiedliwości zgłosił wniosek na Radę Ministrów, w sprawie majątków skonfiskowanych przez b. rząd rosyjski uczestnikom wojny 1831 r. i powstań z lat 1848 i 1863, którego celem było stworzenie komisji międzyministerialnej pod przewodnictwem Ministra Sprawiedliwości. W składzie komisji mieli znaleźć się Minister Skarbu oraz Minister Reform Rolnych i Rolnictwa, przy czym ministrowie mogli występować przez swoich delegatów⁵². Uzasadniając wniosek Minister zwrócił uwagę, że „nawet Sejm w swojej uchwale nie uważa, by wyrównanie krzywd zgodnie z poczuciem sprawiedliwości znaczyło zwrócenie w całości majątków skonfiskowanych”, a zgodnie z Traktatem Ryskim „Sejm bez zastrzeżeń przyjął art. XII traktatu, ustalający tytuł własności Państwa Polskiego do majątków

⁴⁸ Szerzej: R. Jastrzębski, *Lex Zoll. Zarys prawno – ekonomiczno – historyczny*, Warszawa 2016, s. 46 i n.

⁴⁹ Zob. A. Suligowski, *Bezprawia i konfiskaty pod rządami rosyjskimi*, Warszawa 1928; A. Suligowski, *Uwagi do projektu ustawy o nadaniu gruntów z dóbr skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze*, Warszawa 1931; J. A. Świącicki, *Nowe projekty ponownej konfiskaty mienia powstańców*, Warszawa 1932; J. A. Świącicki, *Rewindykacja konfiskat popowstaniowych w świetle cyfr, etyki i celowości*, Warszawa 1931; *Zakwalifikowanie konfiskat popowstaniowych przez Prokuratorę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1930; C. Berezowski, *Kilka uwag publicznie – prawnych o motywach wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11/12 maja 1928 r. w sprawie Stefana Szumkowskiego przeciwko Sergjuszowi Kulakowskiemu i innym*, GS 1929, nr 4; F. Bossowski, *Jeszcze w sprawie konfiskat popowstaniowych*, GS 1929, nr 6.

⁵⁰ *Głosy prasy w sprawach konfiskat popowstaniowych*, Warszawa 1930.

⁵¹ Zob. pisma: Prokuratorii Generalnej do Ministra Skarbu z dnia 20 października 1931 r.; Ministerstwa Rolnictwa do Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1931 r., Archiwum Akt Nowych, Prokuratoria Generalna RP w Warszawie 1919–1939, sygn. 9, karta 42, 45.

⁵² Archiwum Akt Nowych, Prokuratoria Generalna RP w Warszawie 1919–1939, sygn. 8, karta 1–5.

skonfiskowanych, a więc w żadnym razie Państwo Polskie w stosunku do objętych tym artykułem majątków skonfiskowanych nie może być uważane za »nieprawego ich posiadacza«⁵³.

Prace komisji przebiegały dość opieszale, przy czym orzecznictwo, zwłaszcza Sądu Najwyższego, spowodowało wystąpienie Prezesa Prokuraturii Generalnej Stanisława Bukowieckiego do Prezesa Rady Ministrów w piśmie z dnia 14 września 1931 r.⁵⁴, w którym stwierdził, że „ustalona została przez Sąd Najwyższy judykatura, sprzeczna ze stanowiskiem Rządu i Prokuraturji Generalnej, stosowana obecnie jednolicie przez sądy”, a „majątki, o które spory się toczą, przedstawiają ogromną wartość, idącą w setki milionów złotych tak, że przegranie procesów tych, połączone z obowiązkiem Skarbu Państwa do zwrotu dóbr, oraz zapłaty bardzo wysokich kosztów sporu byłoby dla Państwa wielką stratą materialną”⁵⁵. Dlatego Prezes apelował, w piśmie „ściśle poufnym” do premiera, o jak najszybsze przygotowanie projektu ustawy, a następnie wniesienie go do Sejmu.

Projekt taki, na podstawie uchwały Rady Ministrów, wniesiony został do Sejmu przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 25 września 1931 r.⁵⁶ Jednak dopiero 11 lutego 1932 r. posłowie Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem wniosli projekt ustawy o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość⁵⁷, który stał się przedmiotem obrad sejmowych⁵⁸. Ostatecznie Sejm uchwalił ustawę w dniu 18 marca 1932 r. o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość⁵⁹. Regulacja składała się zaledwie z 13 artykułów. Osobami uprawnionymi byli: uczestnicy walk o odzyskanie niepodległości w okresie 1830–1864, małżonek, który pozostał przy życiu, zstępni

⁵³ *Ibidem*, karta 4.

⁵⁴ Archiwum Akt Nowych, Prokuratoria Generalna RP w Warszawie 1919–1939, sygn. 9, karta 1–5.

⁵⁵ *Ibidem*, karta 1.

⁵⁶ Zob. Druk sejmowy, Nr 279, Sejm II RP III kadencja (1930–1935).

⁵⁷ Wniosek Posłów z Klubu Parlamentarnego Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w sprawie ustawy o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość, Druk sejmowy Nr 496, Sejm II RP III kadencja (1930–1935).

⁵⁸ Zob. sprawozdanie stenograficzne z 66 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 9 marca 1932 r., lam 12–29; sprawozdanie stenograficzne z 37 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej w dniu 15 marca 1932 r., lam 48–55; sprawozdanie stenograficzne z 69 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 18 marca 1932 r., lam 10–11.

⁵⁹ Dz. U. Nr 24, poz. 189. Ustawa zmieniona została przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 r. zmieniające niektóre przepisy ustawy z dnia 18 marca 1932 r. o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość (Dz. U. Nr 91, poz. 771).

w linii prostej, jeśli byli obywatelami państwa polskiego oraz nie byli karani za przestępstwa przeciwko państwu polskiemu.

Ponadto zgłaszanie roszczeń majątkowych było ograniczone czasowo. W przypadku dawnego zaboru rosyjskiego, gdzie obowiązywał tom X cz. 1 Zводу Praw (Zbiór Praw byłego Cesarstwa Rosyjskiego), roszczenia dotyczące dóbr skonfiskowanych miały być dochodzone w trybie powództwa sądowego przeciwko skarbowi państwa, gdy wytoczono je przed 15 stycznia 1931 r. Natomiast, jeżeli dobra znajdowały się w innej części państwa polskiego terminem prekluzyjnym był 9 marca 1932 r. Przedmiotem zwrotu były dobra bezpośrednio przejęte przez państwo polskie po państwach zaborczych, o ile dobra te były w posiadaniu państwa. Ponadto osoby uprawnione miały zgłosić swoje roszczenia do ministerstwa skarbu w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. O przyznaniu dóbr uprawnionym decydował Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości oraz Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych, zaś w przypadku nieruchomości miejskich – z Ministrem Robót Publicznych i Ministrem Sprawiedliwości. Decyzja przez nich wydana stanowiła tytuł własności. Wydanie majątku miało następować po uiszczeniu lub należyтым zabezpieczeniu podatku, którego skala określona została w ustawie. Podatek wymierzany był od czystej wartości dóbr powyżej 10.000 tys. zł, a jego skala miała charakter progresywny, i wynosiła od 4% do maksymalnie 30% – gdy wartość dóbr wynosiła ponad 50 milionów zł. W ustawie znalazły się także dwie delegacje ustawowe, które dotyczyły trybu postępowania oraz trybu oszacowania przedmiotu opodatkowania, wymierzenia i pobrania podatku⁶⁰.

W 1937 r. Sejm uchwalił dodatkową ustawę rewindykacyjną z dnia 14 kwietnia o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość i będących w posiadaniu związków samorządowych⁶¹. Ustawa stanowiła uzupełnienie ustawy z dnia 18 marca 1932 r., która to regulacja miała odpowiednie zastosowanie do niej. Uchwalenie ustawy korespondowało z niekorzyst-

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 19 maja 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Sprawiedliwości, Rolnictwa, Reform Rolnych i Robót Publicznych w sprawie trybu postępowania w myśl ustawy z dnia 18 marca 1932 r. o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość (Dz. U. Nr 45, poz. 432); rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 7 czerwca 1932 r. w sprawie trybu oszacowania dóbr skonfiskowanych przez b. rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość, a podlegających wydaniu przez Państwo Polskie oraz w sprawie wyznaczenia władz i określenia ich postępowania w związku z wymiarem i poborem podatku od tych dóbr (Dz. U. Nr 51, poz. 491).

⁶¹ Dz. U. Nr 30, poz. 221.

nym dla związków samorządowych orzeczeniem Sądu Najwyższego z 23 maja–14 czerwca 1934 r., w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że ustawa z 1932 r. o dobrach skonfiskowanych nie ma zastosowania do majątków, będących w posiadaniu gmin miejskich⁶². W praktyce oznaczało to zwrot nieruchomości skonfiskowanych przez zaborców, co mogłoby grozić poważnymi stratami finansowymi związków samorządowych⁶³. Ostatnie zmiany w zakresie rewindykacji majątków przed wybuchem II wojny światowej, związane są z projektem ustawy o dobrach skonfiskowanych przez b. rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość w latach 1792–1795⁶⁴, czyli w praktyce dotyczyły one uczestników powstania kościuszkowskiego⁶⁵.

Trudno współcześnie ocenić ilość osób oraz wielkość rewindykowanych majątków w okresie II Rzeczypospolitej. Natomiast współcześnie podawane w prasie codziennej szacunki są mało przekonujące. Dotyczą bowiem około stu kilkudziesięciu dawnych właścicieli lub ich spadkobierców, co ma oznaczać zwrot około 200 tys. ha⁶⁶.

III. Radykalne reformy własnościowe okresu tzw. Polski Ludowej (1944–52)

Zakończenie II wojny światowej spowodowało, że granice nowo powstałego państwa polskiego przesunięte zostały na zachód, a co za tym idzie Polska Ludowa *in statu nascendi* stanowiła nowe państwo, które jednak w zakresie prawnym stanowiło w pewnym stopniu kontynuację II Rzeczypospolitej. Pierwszym aktem o charakterze głównie polityczno-programowym był Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., który nawiązywał do

⁶² C I 2940/33, OSN(C) 1935, poz. 59; OSP 1935, poz. 85.

⁶³ Zob. Rządowy projekt ustawy o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość i będących w posiadaniu związków samorządowych, Druk sejmowy Nr 318, Sejm II RP. IV kadencja (1935–1938); sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 16 marca 1937 r., lam 54–56; sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej w dniu 22 marca 1937 r., lam 12–16; sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 23 marca 1937 r., lam 29–30.

⁶⁴ Zob. Projekt ustawy złożony przez posła Jana Iphorskiego-Lenkiewicza o dobrach, skonfiskowanych przez b. rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość w latach 1792–1795, Druk sejmowy Nr 448, Sejm II RP. IV kadencja (1935–1938).

⁶⁵ Zob. sprawozdanie Komisji Prawniczej o projekcie ustawy, złożonym przez posła Jana Iphorskiego-Lenkiewicza o dobrach skonfiskowanych przez b. rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość w latach 1792–1795 /druk Nr 448/, Druk sejmowy Nr 752, Sejm II RP. IV kadencja (1935–1938); sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 15 marca 1938 r., lam 26–34.

⁶⁶ T. Nałęcz, *Medale, nie majątki*, G.Wyb. z dnia 3 stycznia 1998 r., nr 2, s. 15.

podstawowych założeń Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.⁶⁷ Miały one obowiązywać do zwołania Sejmu Ustawodawczego, wybranego w pięcioprzymiotnikowych wyborach, oraz uchwalenia przez ten sejm nowej ustawy zasadniczej.

W okresie przejściowym, czyli w latach 1944–52, sprawę ustroju politycznego, poza dość mglistymi podstawowymi zasadami Konstytucji z 1921 r., regulowała Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. mała konstytucja z 1947 r.)⁶⁸. W okresie tym miały miejsce radykalne reformy polityczno-społeczno-ekonomiczne, których przejawem były wydane unormowania nacjonalizacyjne. Akty te zmieniły stosunki własnościowe w ówczesnym państwie polskim. Zaliczyć do nich należy:

- 1) dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁶⁹;
- 2) dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa⁷⁰;
- 3) dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁷¹;
- 4) ustawę z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁷²;
- 5) dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁷³;

⁶⁷ Załącznik do Dz. U. z 1944 r. Nr 1. Szerzej: S. Rozmaryn, *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 roku*, PiP 1948, z. 1; M. Buszyński, *Obowiązujące normy Konstytucji Marcowej*, GA 1947, nr 11–12; K. Działocha, J. Trzcíński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977; E. Zwierzchowski, *Polityczny proces kształtowania ustroju Polski Ludowej 1944–1952*, Katowice 1981, s. 53 i n.; M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012, s. 88 i n.

⁶⁸ Dz. U. Nr 18, poz. 71. Szerzej zob. K. Działocha, *Mała Konstytucja z 1947 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 263 i n.; *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014, s. 56 i n.

⁶⁹ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 18 stycznia 1945 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 3, poz. 13).

⁷⁰ Dz. U. Nr 15, poz. 82.

⁷¹ Dz. U. Nr 50, poz. 279.

⁷² Dz. U. Nr 3, poz. 17.

⁷³ Dz. U. Nr 13, poz. 87.

- 6) dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska⁷⁴;
- 7) ustawę z dnia 18 listopada 1948 r. o przejściu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych⁷⁵;
- 8) dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych⁷⁶;
- 9) ustawę z dnia 20 marca 1950 r. o przejściu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego⁷⁷;
- 10) ustawę z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego⁷⁸.

Ponadto Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego zawarł tzw. umowy (układy) republikańskie, w dniu 9 września 1944 r. z rządami: Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej oraz umowę z dnia 22 września 1944 r. z rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Umowy te notabene nieogłoszone w Dzienniku Ustaw, dotyczyły wypłacenia przesiedlonej ludności ekwiwalentu, pozostawionego majątku ruchomego i nieruchomości – tzw. mienie zabużańskie⁷⁹.

Wymienione wyżej regulacje prawne w większości nadal obowiązują w polskim systemie prawnym oraz stanowią podstawę zmian własnościowych, we współczesnym państwie polskim, jakie zaszły po II wojnie światowej. Warto zaznaczyć, że wprowadzenie w życie tych regulacji odbywało się zasadniczo w trybie administracyjnym, co z góry wykluczało kognicję sądów powszechnych jak i administracyjnych. Te ostatnie nie działały po 1945 r., mimo że powołanie ich przewidywał, w sposób enigmatyczny, art. 26 tzw. małej konstytucji z 1947 r., przy czym ustawowa realizacja zawartej w przepisie delegacji nigdy nie została zrealizowana⁸⁰. Dla ówczesnego wymiaru sprawiedliwości

⁷⁴ Dz. U. Nr 49, poz. 279.

⁷⁵ Dz. U. Nr 57, poz. 456.

⁷⁶ Dz. U. Nr 45, poz. 332.

⁷⁷ Dz. U. Nr 9, poz. 87.

⁷⁸ Dz. U. Nr 50, poz. 459.

⁷⁹ Szerzej: P. Łaski, *Refleksje na temat żądań odszkodowawczych zabużan z tytułu utraty mienia na kresach wschodnich w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego*, RPEiS 2002, z. 4; M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012, s. 203 i n.

⁸⁰ Zob. E. Modliński, *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1946, z. 7; W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 4–6; J. S. Langrod, *Sprawa reaktywacji są-*

istotne znaczenie miała uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1948 r., zgodnie z którą orzecznictwo Sądu Najwyższego z lat 1918–39, niezgodne z ówczesnym ustrojem i obowiązującym ustawodawstwem, miało znaczenie historyczne⁸¹. Dlatego, jak stwierdził Henryk Świątkowski, „w tych warunkach wykładnia nowego prawa nie tylko nie może iść w poprzek postulatowi społeczno-ekonomicznemu, jakie to prawo utrwała i chroni, lecz przeciwnie drogą wyjaśniania i precyzowania przepisów musi zapewnić jak najpewniejsze i doskonałe korzystanie z uprawnień przez szerokie masy, w interesie których to prawo zostało wydane”, zaś „na straży tych uprawnień w ten sposób staje przymus państwowy”⁸². Warto zaznaczyć, że radykalne reformy gospodarczo-społeczne takie jak: reforma rolna, nacjonalizacja lasów, nacjonalizacja niektórych gałęzi gospodarki narodowej były także w programach stronnictw politycznych, opozycyjnych wobec ówczesnego obozu komunistycznego⁸³. Dodać także należy, że stanowiły program stronnictw sejmowych w Sejmie Ustawodawczym z lat 1919–22, zwłaszcza reforma rolna⁸⁴. Jednak dokonane zmiany własnościowe, na podstawie aktów prawnych głównie z lat 1944–52, miały charakter radykalny, gdyż ich celem była zmiana systemu polityczno-społeczno-ekonomicznego nowo powstałego państwa polskiego, który miał być dostosowany do nowej ideologii państwa realnego socjalizmu.

IV. Podsumowanie

Reprywatyzacja, czy może lepiej rewindykacja, w historii prawa polskiego ma swoją tradycję, przede wszystkim sięgającą, okresu ustawodawstwa II Rzeczypospolitej. Dotyczy bowiem odzyskiwania przez państwo polskie niepodległości oraz suwerenności politycznej. Dużą rolę w tych procesach odgrywała judykatura sądowa, która często dawała niejako „sygnał” do zmian ustawodawczych. Egzemplifikacją

downictwa administracyjnego, GA 1946, nr 10–11; W. Morawski, *Zagadnienie kontroli administracji*, PiP 1947, z. 2; W. Dawidowicz, *W sprawie sądownictwa administracyjnego*, PiP 1956, z. 12.

⁸¹ Zob. PiP 1949, z. 3, s. 120; DPP 1948, nr 12, s. 58; „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1949, nr 4, s. 84–85.

⁸² H. Świątkowski, *Wykładnia prawno-społeczna (Uwagi na tle okólnika w sprawie reformy rolnej)*, DPP 1945, nr 1, s. 20.

⁸³ Zob. Cz. Madajczyk, *Sprawa reformy rolnej w Polsce 1939–1944. Programy – Taktyka*, Warszawa 1961; J. W. Gołębowski, *Nacjonalizacja przemysłu w Polsce*, Warszawa 1965, s. 24 i n.

⁸⁴ Zob. A. Ajnenkiel, *Ustawodawstwo agrarne*, [w:] *Historia Państwa i Prawa Polski 1918–1939*, część I, pod red. F. Ryski, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1962, s. 326 i n.

tego były orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie konfiskat popowstaniowych, dokonanych przez państwa zaborcze, zwłaszcza Rosję carską. Oczywiście, nie sposób nie zgodzić się z wypowiedzią Stanisława Bukowieckiego – ówczesnego Prezesa Prokuratury Generalnej z 1932 r., który stwierdził, że „powszechna restytucja, odpowiadając może idealnym aspiracjom, jest jednak nietylko praktycznie, ale i w istocie niesłuszna, ponieważ regulowałaby prawa ludzi żyjących, za siebie tylko odpowiedzialnych i z własnego życia prawa swoje czerpiących, według stosunków ich przodków, a zatem regulowałaby współczesność według zamierzczłej już przeszłości. Praktycznie restytucja taka pomyśleć się nie da, prowadziłaby ona do powszechnej walki wewnętrznej i pociągnęłaby za sobą oplakane dla państwa i społeczeństwa skutki”⁸⁵.

W związku z tym *restitutio in integrum* jest współcześnie w praktyce niemożliwe. Warto jednak podkreślić, że zmiany własnościowe po 1944 r. miały szerszy zasięg, gdyż dotyczyły, według szacunków, przejęcia przez państwo 2700 tys. ha użytków rolnych oraz 1780 tys. ha lasów⁸⁶. Zmiana systemu polityczno-społeczno-ekonomicznego po 1989 r. spowodowała, że odżyły niejako na nowo, skądinąd słuszne, roszczenia dawnych właścicieli, zwłaszcza nieruchomości. Jednak nawet II Rzeczpospolita, w zakresie normatywnym, nie zdobyła się na całkowity zwrot majątków skonfiskowanych przez zaborców, w związku ze zrywami niepodległościowymi. Podstawowa bowiem regulacja z marca 1932 r. m.in. ograniczała krąg osób uprawnionych, jednocześnie nakładając na nie podatek o skali progresywnej.

Dlatego współcześnie całkowita reprivatyzacja, która uwzględniłaby w szczególności zwrot *in natura* nieruchomości, jest *de facto* niemożliwa. Natomiast właśnie orzecznictwo sądowe może niejako „wymusić” zmiany *de lege ferenda*, w szczególności judykatura Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Miało to miejsce po zakończeniu I wojny światowej, kiedy Sąd Najwyższy stanął po stronie pokrzywdzonych przez rządy zaborcze, a jego judykatura spowodowała uchwalenie osobnej ustawy reprivatyzacyjnej w 1932 r. Warto przy tym pamiętać słowa Alfreda Ohanowicza, wypowiedziane w 1925 r. w związku z rozporządzeniem

⁸⁵ S. Bukowiecki, *Z rozmyślań nad sprawą procesów konfiskacyjnych*, RPEiS 1932, z. 1, s. 9.

⁸⁶ P. Makarzec, *Sprawozdanie z II Kongresu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Rewindykacyjnych*, Warszawa, 19 marca 2007, SIL 2007, t. X, s. 174.

waloryzacyjnym z 1924 r. – tzw. *lex Zoll*⁸⁷, że nawet „najlepsza ustawa nie cofnie życia wstecz”, a gdy zawiedzie „niełękliwa judykatura” to nie pozostanie nic innego, jak szkody zapisać na karb strat powojennych „które wedle słuszności powinni ponieść wszyscy obywatele, ale których rozdział sprawiedliwy nie należy do dziedziny prawa prywatnego”⁸⁸.

⁸⁷ Chodzi o rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 maja 1924 r. o przerachowaniu zobowiązań prywatno-prawnych. Tekst jednolity: załącznik do rozporządzenia Ministra Skarbu wydanego w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości z dnia 25 marca 1925 r. o ustaleniu obowiązującego tekstu rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej o przerachowaniu zobowiązań prywatno-prawnych z dnia 14 maja 1924 r. (Dz. U. R.P. Nr 42, poz. 441), z dnia 28 czerwca 1924 r. (Dz. U. R.P. Nr 56, poz. 566) i z dnia 27 grudnia 1924 r. (Dz. U. R.P. Nr 115, poz. 1024), Dz. U. Nr 30, poz. 213.

⁸⁸ A. Ohanowicz, *Na marginesie rozporządzenia o przerachowaniu zobowiązań prywatno – prawnych*, „Głos Prawa” 1925, nr 1–2, s. 20.

Aurelia Nowicka*, Stanisław Sołtysiński**

Refleksje na temat rekompensat za mienie znacjonalizowane po II wojnie światowej

I. Wprowadzenie

Za potrzebą zastanowienia się nad procesami reprivatyzacji i ich uporządkowania przemawia nie tylko analiza orzecznictwa i nieudane dotąd próby ustawowej regulacji rekompensat za znacjonalizowane mienie. W ostatnich latach obserwujemy z jednej strony pewien zwrot w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, które zwraca uwagę na niedoskonałość sądowej reprivatyzacji oraz konflikt między postulatami stabilizacji stosunków własnościowych i dokonania rekompensat na rzecz byłych właścicieli. Ukazało się też wiele publikacji ukazujących nadużycia w procesie reprivatyzacji oraz trudne do udźwignięcia przez Państwo i samorządy koszty restauracji dawnych stosunków własnościowych w drodze zwrotu mienia w naturze lub pełnej rekompensaty utraconego majątku w formie odszkodowania.

Wady prowadzonej od wielu lat reprivatyzacji sądowej przedstawiono w nowszej literaturze prawa prywatnego i publicznego¹. Podano w niej krytycznej ocenie argumenty, którymi uzasadniano szeroką reprivatyzację w judykaturze lat 90., i które znaleźć można nadal w nowszym orzecznictwie, zwłaszcza NSA. Główne tezy naszego referatu są zbieżne z poglądami wyrażonymi m.in. przez B. Zdziennickiego, J. Parchomiuka i E. Łętowską, a wcześniej W.J. Katnera, który uzasadnił tezę o niemożliwości pełnej rekompensaty wyłączonego mienia ze względów budżetowych². Po pierwsze, dotychczasowe doświadczenia reprivatyzacji sądowej, która zakłada, co do zasady, pełne odszkodowanie bądź zwrot przedmiotu własności w naturze w ra-

* Profesor zw. dr hab. nauk prawnych, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

** Profesor zw. dr hab. nauk prawnych, emerytowany pracownik naukowy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ B. Zdziennicki, *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, SP nr 3/2015, s. 5 i n.; J. Parchomiuk, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010, s. 542 i n.

² W.J. Katner, *Uwarunkowania prawne reprivatyzacji w Polsce (Zakres przedmiotowy i podmiotowy, roszczenia reprivatyzacyjne)*, PiP 2003, z. 7, s. 17 i n.; E. Łętowska, *Czytać trzeba ze zrozumieniem, a postuluwać z umiarem*, G.Wyb. z 18.04.2015 r.; teże, *Własność nie jest święta*, G.Wyb. z 14.02.2015 r.

zie stwierdzenia nieważności aktu nacjonalizacji, wymagają ponownej analizy kilku istotnych kwestii prawnych przez powiększone składy SN albo pełny skład SN. Za zaostrzeniem, a raczej zniesieniem niektórych ułatwień dochodzenia rekompensat przemawiają ważne racje natury prawnej i społeczno-gospodarczej. Rosnące koszty reprivatyzacji (tzn. zwrotu w naturze bądź pełnego odszkodowania) wymagają ich oszacowania i rozważenia potrzeby ingerencji ustawodawczej w sprawie skali i trybu rekompensat możliwych do udźwignięcia przez Skarb Państwa oraz podmioty komunalne. Niepowodzenia prób ustawowej regulacji reprivatyzacji postawiły sądy i TK przed niezmiernie trudnym zadaniem zastąpienia ustawodawcy i znalezienia kompromisu między sprzecznymi postulatami rekompensat za znacjonalizowane mienie oraz dyrektywami stabilizacji stosunków własnościowych i uwzględnienia bezpieczeństwa finansów publicznych. Równie trudne jest rozstrzygnięcie konkretnych roszczeń na drodze sądowej, gdyż z upływem każdego roku sądy są zmuszone decydować w oparciu o skromniejszy zasób dowodów rzeczowych i osobowych, co powoduje ogromne ryzyko przypadkowych, często niesprawiedliwych werdyktów. Prowadzenie procesów reprivatyzacyjnych wymaga ponoszenia coraz większych kosztów, co powoduje, że szanse dochodzenia takich roszczeń mają głównie osoby dobrze sytuowane (często inwestorzy nabywający za bezcen roszczenia reprivatyzacyjne).

II. Społeczne koszty reprivatyzacji

Według szacunków Ministerstwa Infrastruktury obejmują one kwotę około 190 mld zł³, nie licząc roszczeń obywateli niemieckich i rekompensat za mienie żydowskie. Te ostatnie są szacowane przez Rząd Izraela na około 30 mld dolarów, a więc ponad 100 mld złotych⁴. Rozmiary tych roszczeń warto zestawić z rocznym kosztem programu 500+ na dziecko (około 20 mld zł) oraz innymi obciążeniami budżetu Państwa zapowiedzianymi w programie rządowym (np. wynikającymi z podniesienia kwoty wolnej od podatku, wprowadzenia bezpłatnych niektórych leków dla osób powyżej 75 roku życia, itp.) Należy także uwzględnić istotne zmniejszenie wpływów budżetowych

³ Rzeczpospolita z 12.03.2015 r.; K. Wardacki, *Miliardy za brak reprivatyzacji*, raport Rzeczpospolitej. W stolicy do tej pory zwrócono tylko 3,5 tysiąca nieruchomości, <http://archiwum.rp.pl/drukuj/1268717.html>.

⁴ B. Zdziennicki, *Reprivatyzacja w świetle...*, s. 5.

w następstwie obniżenia wieku emerytalnego. Nawet częściowa redukcja wynikających stąd obciążeń w następstwie zakładanego wzrostu PKB i usprawnienia ściągальności podatków jest wysoce niepewna. Bardziej realistyczna jest natomiast prognoza deficytu ZUS, przewidziana przez część ekonomistów już w latach 2018–2019. Postulaty pełnej rekompensaty powojennych aktów nacjonalizacji kolidują nie tylko z zapowiedzianymi już programami rządowymi. Postulaty szerokiej reprivatyzacji i pełnego odszkodowania zagrażałyby budżetowi państwa i finansom samorządów. Tymczasem koszty prowadzonej reprivatyzacji sądowej nie uwzględniają skutków społeczno-gospodarczych tych procesów.

Podnosi się argument, że zwrot znacjonalizowanego mienia nie tylko nie powoduje zagrożenia dla budżetu Państwa i gmin (miast), lecz zapewnia jego przejście w ręce prywatne, co poprawia efektywność zarządzania odzyskanym przez właścicieli majątkiem. Pogląd ten nie uwzględnia jednak dwóch istotnych okoliczności. Osoby dochodzące np. zwrotu nieruchomości występują również z roszczeniami z tytułu bezprawnego korzystania z takiego mienia, a ponadto Skarb Państwa, gmina (miasto), ponoszą odpowiedzialność wobec osób, które nabyły lub korzystały dotąd z upaństwowionego lub przejętego przez miasto (gminę) budynku. Ponadto roszczenia o zwrot lub odszkodowanie za znacjonalizowane przedsiębiorstwo dotyczą niekiedy przedsiębiorstw zbytych na rzecz inwestorów krajowych lub zagranicznych. Problem innych jeszcze kosztów społecznych reprivatyzacji, ilustruje kasus zwrotu działek na Placu Defilad w Warszawie, który utrudnia planowanie przestrzenne w centrum stolicy, a właściciele zwróconych im działek szantażują miasto, utrudniając zwłaszcza inwestycje i prace renowacyjne.

Postulaty zwrotu lub pełnej rekompensaty⁵ za mienie przejęte przez Państwo po II wojnie światowej nie uwzględniają skutków społeczno-gospodarczych. Jak już wskazano wyżej ich konsekwentna realizacja znacznie przekraczałaby możliwości finansowe Państwa, utrudniałaby prowadzenie aktywnej polityki inwestycji krajowych i zagranicznych oraz rodziłaby konflikty społeczne. Źródłem takich konfliktów są licz-

⁵ W niniejszym opracowaniu przez „rekompensatę” i „reprivatyzację” rozumiemy nie tylko zwrot mienia przejętego w drodze nacjonalizacji (wywłaszczenia) byłemu właścicielowi, względnie następcy prawnemu, lecz również przyznanie im odszkodowania (całkowitego lub częściowego) oraz inne formy zadośćuczynienia majątkowego za straty poniesione przez osoby dotknięte aktami władz PRL naruszającymi własność lub inne prawa majątkowe. Za szerokim rozumieniem terminu „reprivatyzacja” w tym kontekście opowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 28.10.2015 r., sygn. akt P 6/13, OTK-A 2015, z. 9, poz. 161.

ne przykłady brutalnego „czyszczenia” kamienic czynszowych odzyskanych przez spadkobierców lub przez osoby, które nabyły często za bezcen roszczenia od osób dotkniętych nacjonalizacją i ich spadkobierców. Owo „czyszczenie” odbywa się niekiedy w drodze bezprawnych aktów pozbawiających lokatorów wody, elektryczności lub innych szykan opisywanych szeroko w prasie.

Reprywatyzacja odbywa się z reguły z naruszeniem interesu publicznego, a także konkretnych uprawnień Skarbu Państwa i innych podmiotów, które korzystały z mienia dotkniętego ekspropriacją. Po upływie kilkudziesięciu lat sądy nie dysponują często dostępem do informacji o stanie zadłużenia przejętych przez Państwo majątków. Judykatura odnotowuje nadużycia związane z umowami indemnizacyjnymi⁶. Umowy indemnizacyjne nie są kwestionowane co do zasady przez Europejski Trybunał Praw Człowieka⁷.

Istotne racje społeczne legły także u podstaw przejęcia gruntów warszawskich. Wywłaszczenie stołecznych nieruchomości ułatwiało energiczną odbudowę doszczętnie zniszczonej stolicy, którą zalegało ponad 20 mln metrów sześciennych gruzu. Niemal 90% budynków w lewobrzeżnej Warszawie zostało całkowicie zniszczonych⁸. Dekret z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy⁹ przyznawał wywłaszczonym właścicielom gruntów prawo wieczystej dzierżawy lub prawo zabudowy w zamian za symboliczną opłatą (art. 7 dekretu). W razie niezgłoszenia stosownego wniosku o przyznanie wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy gmina zmuszona była zapłacić odszkodowanie (art. 8 dekretu). Kolejne akty prawne ograniczały jednak te uprawnienia¹⁰. W późniejszych latach wywłaszczonym w 1945 r. właścicielom odmawiano z reguły zaspokojenia ich roszczeń, powołując się na plany rozbudowy stolicy i względy społeczne¹¹.

Abstrahując od skromnych możliwości finansowych Państwa w okresie PRL i racji społecznych, które przemawiały za niektórymi

⁶ Szerzej zob. referat M. Pilicha (publ. w niniejszym tomie). Próby nadużyć związanych z umowami indemnizacyjnymi ilustruje wyrok SN z dnia 23.09.2004 r., III CK 401/03, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 148.

⁷ Por. wyrok w sprawie *Ib Melchior v. Germany*, skarga nr 66783/01 (orzeczenie dotyczy umowy indemnizacyjnej zawartej przez NRD z Danią).

⁸ G. Wyb. z 31.08.2015 r.

⁹ Dz. U. z 1945 r., Nr 50, poz. 279 ze zm.

¹⁰ Por. w szczególności ustawę z dnia 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm.).

¹¹ A. Hetko, *Dekret Warszawski – postępujące wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2008.

zmianami stosunków własnościowych należy podkreślić, że roszczenia odszkodowawcze i inne uprawnienia przyznane osobom wywłaszczonej na podstawie tzw. dekretu warszawskiego i ustawy o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej z 3.01.1946 r.¹² stanowiły czystą fikcję¹³. PRL nie tylko nie dysponowała finansowymi możliwościami pełnego odszkodowania, lecz nie zamierzała wypełniać skromniejszych zobowiązań przewidzianych np. w dekrecie warszawskim w postaci przyznania wywłaszczonej praw wieczystej dzierżawy i zabudowy. Rząd PRL nie respektował również ograniczonego odszkodowania, przewidzianego w art. 7 ustawy nacjonalizacyjnej z 1946 r. Warto zwrócić uwagę, że w myśl art. 7 ust. 2–5 ustawy odszkodowanie to miało być wypłacane w zasadzie w papierach wartościowych, a jego wysokość miały ustalać specjalne komisje. Niezależnie od krytycznych ocen „pełzającego” wywłaszczenia gruntów warszawskich oraz przyznania odszkodowania i innych iluzorycznych w istocie uprawnień tym podmiotom, a także właścicielom znacjonalizowanych przedsiębiorstw przemysłowych, wspomniane akty ustawowe doprowadziły do trwałych zmian własnościowych.

Dlatego istotne wątpliwości budzi dotychczasowe orzecznictwo organów administracji i sądów np. w sprawach nieruchomości warszawskich zwracające po upływie 70 lat „własność komunalną następcom prawnym dawnych właścicieli lub przyznające im pełne odszkodowania cywilne za utraconą własność, a nie uznaniową rekompensatę za przyznane im kiedyś uprawnienia pouwłaszczeniowe”¹⁴. Należy mieć na uwadze, że obarczenie pełną odpowiedzialnością za patologie okresu PRL nie ponosi abstrakcyjnie pojmowany suweren (Państwo) lub podmiot komunalny, które dysponują nieograniczonymi zasobami, lecz w istocie rzeczy podatnicy lub mieszkańcy miasta lub gminy, którzy ponoszą skutki odpowiedzialności majątkowej fiskusa i budżetów komunalnych. Dlatego istnieje pilna potrzeba dokonania przez Rząd szacunku tych kosztów i rozważenia skali oraz sposobu dokonania rekompensat, które uznać można za uzasadnione w świetle Konstytucji przy uwzględnieniu wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych. Rozważenia wymaga również potrzeba uchwalenia kompleksowej,

¹² Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

¹³ Por. szerzej S. Sołtysiński, A. Nowicka, *Skutki nacjonalizacji może zrekompensować tylko polski parlament*, „Rzeczpospolita” z 22.02.2007 r.

¹⁴ B. Zdziennicki, *Reprywatyzacja w świetle...*, s. 30–31.

bądź skromniejszej ustawy reprivatyzacyjnej ustalającej podstawowe założenia polityki Państwa w tej dziedzinie.

III. Dopuszczalność ograniczeń rekompensat z tytułu nacjonalizacji i wywłaszczenia mienia

Zwolennicy odwrócenia skutków aktów ustawowych i administracyjnych z okresu PRL podkreślają często konstytucyjny i moralny obowiązek państwa dokonania pełnej rekompensaty lub zwrotu w naturze mienia byłym właścicielom względnie ich następcom prawnym. Stanowisko to wspierane jest również nośnym argumentem o nienaruszalności i obowiązku poszanowania absolutnego, a nawet „świętego” charakteru własności.

Słabość tej argumentacji wykazało wielu autorów¹⁵. Własność stanowi najszersze prawo majątkowe, lecz jego treść i zakres ochrony regulują ustawy. Intensywność ochrony własności nie przemawia jednak za jej absolutnym i uprzywilejowanym statusem wśród innych praw majątkowych, w tym znaczeniu, że nie dotyczą jej konstytucyjne zasady zezwalające na ograniczenie własności, podyktowane np. wymogami art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny trafnie podkreślił, że art. 64 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza zakaz naruszania istoty własności, nie wyklucza zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle tego ostatniego przepisu ustawy mogą wprowadzić ograniczenia „gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności praw innych osób”¹⁶. Trybunał Konstytucyjny stoi od dawna na stanowisku, że własność powinna być wykonywana z uwzględnieniem społecznej funkcji tego prawa¹⁷. Dopuszczalność wywłaszczenia na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem oraz przepisy art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji dowodzą, że powoływana przez niektórych zwolenników maksymalnej reprivatyzacji teza o „świętym” i nienaruszalnym prawie własności jest całkowicie nieuzasadniona¹⁸. Warto również uwzględnić, że w art. 21 ust. 2 Konstytucji jest mowa o słusznym, a nie pełnym

¹⁵ Por. np. B. Zdziennicki, *Reprivatyzacja w świetle...*, s. 9 i n.; E. Łętowska, *Własność nie jest święta...*; A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, wyd. 1, Warszawa 2003, s. 235.

¹⁶ Por. wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

¹⁷ Wyrok TK z 4.12.1990 r., K 12/90, OTK 1990, nr 1.

¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 171.

odszkodowaniu. Konstytucyjne kryterium rekompensaty z tytułu wywłaszczenia własności stanowi bardziej elastyczną miarę wynagrodzenia niż „pełne odszkodowanie”. Słuszne wynagrodzenie, stanowiące polski synonim „*fair compensation*”, umożliwi ograniczenie, a nawet całkowite wyłączenie odszkodowania, np. w takich okolicznościach, jakie miały miejsce w Polsce i innych państwach europejskich po II wojnie światowej¹⁹.

Postulaty radykalnego usuwania skutków nacjonalizacji i wywłaszczeń uzasadniane są z reguły potrzebą eliminowania bezprawia dokonanego w okresie PRL, zadośćuczynienia sprawiedliwości społecznej i poszanowania „świętej” własności. W piśmiennictwie zwrócono uwagę na uproszczone oceny przyczyn aktów wywłaszczeniowych po II wojnie światowej. Reforma rolna, zakładająca przejście bez odszkodowania własności większych majątków ziemskich, cieszyła się poparciem nie tylko PKWN, lecz również Rządu Londyńskiego, który przygotował projekt stosownej ustawy w 1944 r.²⁰ Delegatura RP opowiadała się za przejściem wielkoobszarowych majątków ziemskich bez odszkodowań na cele reformy rolnej, a także zapowiadała uspołecznienie głównych gałęzi przemysłu²¹.

Warto również wspomnieć, że przebudowę stosunków własności w rolnictwie zainicjowały tylko częściowo zrealizowane ustawy o reformie rolnej z 1920 i 1925 r., których przeprowadzenie wstrzymano po przewrocie majowym. Dekret PKWN o reformie rolnej stanowi chyba jedyny powojenny akt wywłaszczeniowy, którego podstawowe założenia nie są poważnie kwestionowane. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r.²² podnosząc, że dekret o reformie rolnej wprowadził nieodwracalne zmiany stosunków własnościowych na wsi, które nie mogą być podważane po 50 latach. Stanowisko zajęte przez TK stanowi ważny precedens dowodzący, że niektóre akty nacjonalizacyjne są nie tylko nieodwracalne, lecz nie uzasadniają nawet ograniczonego odszkodowania²³. W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że stanowisko Trybunału powinno znaleźć zastosowanie do innych aktów nacjonalizacyjnych²⁴. Uwa-

¹⁹ Por. szerzej w pkt 5.

²⁰ B. Zdziennicki, *Reprywatyzacja w świetle...*, s. 8 i powołana tam literatura.

²¹ A. Jankiewicz, *W poszukiwaniu idei państwa prawa*, Warszawa 1992, s. 155 i n.

²² Sygn. akt SK 5/01.

²³ Nie dotyczy to jednak dworów, pałaców i parków, których zwrot właścicielom nie podważa podstawowych celów parcelacji i może przyczynić się do restauracji zabytkowych budowli.

²⁴ B. Zdziennicki, *Reprywatyzacja w świetle...*, s. 14.

zamy, że pogląd ten jest uzasadniony również np. w odniesieniu do aktów nacjonalizacji podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, lasów, a także mienia porzuconego i przejętego przez Państwo na Ziemiach Odzyskanych.

Adresatami konstytucyjnego nakazu urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej są wszystkie władze Państwa. Polityka Państwa w dziedzinie reprivatyzacji powinna oceniać postulaty krajowych i zagranicznych podmiotów, które dochodzą swych roszczeń reprivatyzacyjnych także w świetle art. 2 i 31 Konstytucji. Zasady słuszności, pewności (zaufania) i bezpieczeństwa obrotu oraz stabilności ukształtowanych sytuacji prawnych, stanowią podstawowe zasady prawa prywatnego, które wywodzone są z art. 2 Konstytucji²⁵. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona z jednej strony przez ustawę zasadniczą, a z drugiej strony przez wiążące go normy prawa międzynarodowego²⁶. Propagandowym nadużyciem jest jednak mit nienaruszalności „świętej” własności, którym uzasadnia się roszczenia reprivatyzacyjne po 70 latach od bolesnych zmian ustrojowych. W Polsce, kraju, w którym nawiązuje się tak bardzo często do chrześcijańskiej tradycji w debatach politycznych, społecznych i gospodarczych wspomnianą argumentację trudno pogodzić z krytyką doktryny, uzasadniającej rolę nieskrępowanej własności, stanowiącej podstawę współczesnej gospodarki rynkowej. Według encykliki *Laudato Si'*, „tradycja chrześcijańska nigdy nie uznawała prawa do własności prywatnej za absolutne i nienaruszalne i podkreślała społeczną funkcję wszelkiej formy własności prywatnej”²⁷. Encyklika Franciszka nawiązuje do wypowiedzi Jana Pawła II, który nauczał, że „wszelka własność obciążona jest zawsze hipoteką społeczną, aby dobra mogły służyć ogólnemu przeznaczeniu, nadanemu przez Boga”²⁸. Franciszek przytacza również twierdzenie swego poprzednika, że własnością nie wolno rozporządzać tak, że z jego dobrodziejstw korzystałoby jedynie nieliczni. Taki model rozwoju, który by nie szanował praw ludzkich, osobistych, społecznych, ekonomicznych i politycznych, łącznie z prawami narodów i ludów, nie byłby godny człowieka²⁹. Polska jest pań-

²⁵ Por. szerzej M. Safjan, *System prawa prywatnego*, t. I, *Prawo cywilne. Część ogólna*, wyd. 2, s. 344 oraz powołane tam orzeczenia TK.

²⁶ W myśl art. 9 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

²⁷ Encyklika *Laudato Si'* Ojca Świętego Franciszka (poświęcona trosce o wspólny dom), s. 74.

²⁸ *Nauczanie papieskie*, t. II-1, Poznań 1990, s. 98.

²⁹ *Laudato Si'*, s. 74. A. Stelmachowski zwracał uwagę, że już encyklika *Laborem exercens* Jana Pawła II podkreślała, że tradycja chrześcijańska nigdy nie pojmowała własności jako absolutnej i nienaruszalnej

stwem świeckim, jednakże zasady wyrażone w szczególności w Preambule Konstytucji przemawiają za tym, aby w trosce o dobro wspólne oraz poszanowanie praw i wolności innych osób, a także wykładni zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) uwzględnić także postulaty zawarte w tradycji chrześcijańskiej.

IV. Reprywatyzacja sądowa: meandry wykładni

1. Problem zasiedzenia

Rozwiązywaniu konfliktu między postulatami stabilizacji stosunków własnościowych i przywrócenia dawnych stosunków służą m.in. instytucje dawności *sensu largo* (przedawnienia i zasiedzenia). W świetle art. 172 § 1 k.c. posiadacz nieruchomości niebędący właścicielem, nabywa własność po dwudziestu latach, jeżeli posiadał ją nieprzerwanie od lat dwudziestu. Posiadacz w złej wierze nabywa własność po trzydziestu latach (art. 172 § 2 k.c.). Większość sporów reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości wymaga oceny ważności decyzji administracyjnych, które wydano w latach 40. i 50. ubiegłego wieku, a więc przed 60 lub 70 laty. Przez długi czas orzecznictwo SN przyjmowało, że Skarb Państwa i państwowe osoby prawne nie mogą zaliczyć posiadania w okresie władania nieruchomością uzyskaną na podstawie nieważnej decyzji administracyjnej³⁰. Sąd Najwyższy przyjmował, że unieważnienie decyzji nacjonalizacyjnej ze skutkiem *ex tunc* wyklucza uznanie władania uzyskanego na takiej podstawie jako posiadania samoistnego. To istotne dla późniejszej praktyki sądowej orzeczenie krytyczne ocenił Tomasz Dybowski, który podkreślił, że zarówno obowiązujące dawniej przepisy prawa rzeczowego, jak i przepisy k.c., nie uzależniają pojęcia posiadania od ważności tytułu nabycia nieruchomości, mogą jedynie decydować o jego kwalifikacji jako sprawowanego w dobrej lub złej wierze³¹. Stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w tym okresie było sprzeczne z klarowną treścią art. 172 § 1 i § 2 k.c., sądową i doktrynalną wykładnią tych przepisów oraz funkcją zasiedzenia. Wobec braku przekonujących argumentów jurystycznych, Sąd Najwyższy próbował wykazać, że przepisy art. 172 k.c. mają zastosowanie do „przeciętnych i typowych” okoliczności, a od-

instytucji. A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego...*, s. 235 i n.

³⁰ Uchwała SN z 18.11.1992 r., III CZP 133/92, OSP 1993, nr 7, poz. 153.

³¹ T. Dybowski, *Głosa do uchwały SN z 18.11.1992 r.*, PS 1993, nr 5, s. 114 i n.

mienna wykładnia prowadziłyby do wyników „sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem”³².

Również w uchwale SN z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93³³ orzeczono, że Skarb Państwa i państwowe osoby prawne nie mogą stać się posiadaczami samoistnymi nieruchomości przejętej z naruszeniem prawa, ponieważ posiadanie rzeczy wykonywane „w ramach uprawnień Państwa jako podmiotu publicznego, mimo istnienia tytułu własności uznanego następnie za nieważny/nieistniejący, nie może prowadzić do zasiedzenia”.

Powołane orzecznictwo dotyczące rekompensat/reprywatyzacji, ukształtowane na początku lat 90. dominowało przez kilkanaście lat. Było ono trudne do pogodzenia z celami instytucji dawności. „Jest bowiem zjawiskiem społecznie niepożądanym, aby ludzie niekiedy przez dziesięciolecia pozostawali w niepewności co do przysługujących im praw (...). Ustalenie stanu prawnego na podstawie niepełnych, często przypadkowo tylko zachowanych dowodów, może doprowadzić do rozstrzygnięć niewłaściwych lub krzywdzących”³⁴. Różne stanowiska orzecznictwa dotyczącego szczegółowych aspektów reprywatyzacji pogłębia aksjologiczna niespójność podejścia judykatury do dwóch zasadniczych instytucji dawności: przedawnienia i zasiedzenia. Przepisy o przedawnieniu interpretowane są trafnie jako stabilizujące stosunki prawne i dlatego ich wykładnia „powinna zmierzać do skracania, a nie wydłużania czasu w wypadkach wątpliwych”³⁵. Dlaczego wielokrotnie dłuższe terminy zasiedzenia nieruchomości w sprawach reprywatyzacyjnych powinny być traktowane inaczej? W ostatnio wspomnianej uchwale z dnia 21 września 1993 r. Sąd Najwyższy wyraził opinię, że Skarb Państwa nie był posiadaczem samoistnym, gdyż art. 172 k.c. nie dotyczy sytuacji, gdy państwo wykonywało funkcje publiczne.

W okresie PRL charakter własności Państwa i prawa tzw. operatywnego zarządu państwowych osób prawnych był sporny, lecz dominował pogląd, że również tym osobom przysługiwało swoje, przenoszalne uprawnienie majątkowe skuteczne wobec osób trzecich. Przysługujący im zarząd stanowił prawo podmiotowe, a nie kompe-

³² Argument zdroworozsądkowy, powoływany często w braku przekonujących argumentów jurydycznych, podzielił nieoczekiwanie znawca prawa rzeczowego J. Ignatowicz, *Głosa do uchwały SN z 18.11.1992 r.*, PS 1993, nr 5, s. 110 i n.

³³ OSNC 1994, z. 3, poz. 49.

³⁴ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 360.

³⁵ Wyrok SN z 12.02.1991 r., III CRN 500/90, OSNC 1992, z. 7-8, poz. 137.

tencję publiczno-prawną³⁶. Pogląd, że państwowe osoby prawne nie mają żadnych praw podmiotowych, a jedynie realizują uprawnienia płynące z własności socjalistycznej spotkał się z przekonującą krytyką w ówczesnej doktrynie i judykaturze³⁷. Z powyższych względów chybiony jest także argument, że podmiotów państwowych nie można uznać za posiadaczy samoistnych na podstawie domniemania z art. 339 k.c. To samo dotyczy poglądu, że zarząd wykonywany przez pozwane przedsiębiorstwo państwowe nie stanowił samoistnego posiadania³⁸. Z przekonującą krytyką spotkał się również argument SN, że zasiedzenie nieruchomości uzyskanej w wyniku bezprawnej decyzji administracyjnej stanowiłoby nadużycie prawa³⁹. Należy zgodzić się z opinią T. Dybowskiego, że art. 172 k.c. nie pozwala podnieść zarzutu nadużycia prawa wyjąwszy wyjątkowe sytuacje, gdy posiadacz samoistny doprowadził właściciela do naruszenia terminu wniesienia powództwa windykacyjnego⁴⁰.

Orzecznictwo SN początków lat 90. prowadziło do zastąpienia zasady szczególnej ochrony własności społecznej przez zasadę uprzywilejowania własności prywatnej. W konsekwencji podmioty państwowe lub komunalne były traktowane gorzej niż byli właściciele i ich następcy prawni. Powyższe odwrócenie hierarchii przywilejów było trudne do pogodzenia z zasadami równego traktowania wszystkich podmiotów gospodarczych wprowadzonymi przez Konstytucję z 1997 r.⁴¹, a nawet przepisami KC po uchyleniu przepisów art. 126-139 KC, które wprowadzały uprzywilejowanie własności społecznej⁴². Podzielamy pogląd, że zniesienie uprzywilejowania własności społecznej w 1990 r. zniósło zróżnicowanie form własności⁴³.

³⁶ Wyrok SN z 15.04.1966 r., I CR 80/66, OSNCP 1967, poz. 24.

³⁷ Por. J. Gwiazdomorski, *Zasada jedności własności socjalistycznej a osobowość prawna przedsiębiorstw państwowych*, PiP 1967, z. 4-5, s. 591 i n.; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1969, s. 38 i n.

³⁸ Uchwała SN z 18.11.1992 r., zob. wyżej przypis 30; por. T. Dybowski, op. cit., s. 109.

³⁹ *Ibidem*, s. 110.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 116.

⁴¹ Por. art. 64 ust. 2.

⁴² Przepisy te zostały uchylone tzw. „wielką nowelą” do Kodeksu cywilnego już w 1990 r. Uchwały SN z 18.11.1992 r. i 21.09.1993 r. były zatem sprzeczne z przepisami k.c. jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.

⁴³ Według Andrzeja Stelmachowskiego, w konsekwencji tych zmian „ustawowe rozwiązania szczególne są oparte na modelu własności prywatnej i znajdują zastosowanie *mutatis mutandis* do własności publicznej (o ile oczywiście przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej)”; zob. A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 165.

2. Przerwa i zawieszenie terminów zasiedzenia

Nie można natomiast wykluczyć przerwy, a zwłaszcza zawieszenia biegu terminu zasiedzenia przejętej przez Państwo nieruchomości. W dłuższych okresach PRL dochodzenie roszczeń z tytułu bezprawnych decyzji administracyjnych było istotnie niemożliwe, a nawet obarczone politycznym ryzykiem (np. w latach 1949–1956). Ciężar dowodu wykazania takich okoliczności spoczywa jednak na powódzie.

Możliwości spowodowania przerwy biegu zasiedzenia, a niekiedy nawet, lecz niewątpliwie rzadko, dochodziło do zakwestionowania decyzji nacjonalizacyjnych. Dotyczyło to początkowo okresu tuż po II wojnie światowej, w latach 1945–1948, krótko po „odwilży” 1956 r., oraz po utworzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Oto kilka przykładów:

- 1) w uchwale SN z dnia 16 października 1948 r.⁴⁴ orzeczono, że nie przechodzi na własność Państwa nieruchomość, na której znajdowało się przedsiębiorstwo przejęte na mocy ustawy nacjonalizacyjnej z dnia 3 stycznia 1946 r.;
- 2) NSA w wyroku z dnia 10 marca 1982 r.⁴⁵ orzekł, że ustawa o planowaniu przestrzennym nie uzasadniała przejęcia na własność Państwa terenów budowlanych, jeżeli zapotrzebowanie na działki budowlane miało być zaspokojone z gruntów Państwowego Funduszu Ziemi;
- 3) sprawozdanie RPO za rok 1988 odnotowuje orzeczenie SN o zwrocie budynku Seminarium Duchownego we Włocławku i liczne, często skuteczne, interwencje RPO w sprawach indywidualnych, które dotyczyły ekstensywnego (bezprawnego) stosowania ustaw nacjonalizacyjnych⁴⁶.

3. Stopniowa korekta orzecznictwa SN i TK w sprawach reprivatyzacyjnych

Począwszy od 2005 r. można zaobserwować stopniową korektę linii orzecznictwa. W uchwale z dnia 24 listopada 2005 r.⁴⁷ orzeczono, że zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia prze-

⁴⁴ C 374/48, Lex nr 318353.

⁴⁵ I SA 2896/81, ONSA 1982, z. 1, poz. 26.

⁴⁶ Biuletyn RPO 1989, z. 2, s. 14–15.

⁴⁷ III CZP 82/05, OSNC 2006, z. 9, poz. 148.

widzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że art. 77 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji nie uzasadniają retroaktywnego stosowania art. 417¹ § 4 k.c., który wprowadził delikt zaniechania legislacyjnego. Warto zwrócić uwagę, że SN podkreślił, iż zasadniczą przyczyną bezczynności ustawodawczej była ogromna wartość ekonomiczna upaństwowionego majątku oraz „niezdolność państwa do wypłacenia odszkodowań”. Również wyrok SN z dnia 5 grudnia 2007 r.⁴⁸ potwierdził, że przepis art. 417¹ § 4 k.c. nie ma zastosowania do zaniechania ustawodawczego, powstałego przed wejściem w życie tego przepisu. Wreszcie w wyroku z dnia 6 września 2012 r.⁴⁹ SN stwierdził, że niewydanie aktu normatywnego przewidzianego w przepisie blankietowym nie podlega zaskarżeniu na drodze sądowej.

Według uchwały SN z dnia 26 października 2007 r. władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa (państwową osobę prawną) uzyskane w następstwie aktu władzy publicznej, może stanowić posiadanie samoistne, prowadzące do zasiedzenia. W tym samym orzeczeniu uznano, że zasiedzenie nie biegnie, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości⁵⁰. Sąd Najwyższy skorygował w istocie swe uchwały zapadłe w latach 90. i przychylił się do poglądu Tomasza Dybowskiego, w myśl którego koncepcja nadużycia prawa nie może stanowić zarzutu, który pozbawia posiadania skutków zasiedzenia. Uzasadnienie trafnie podnosi, że nabycie własności przez posiadacza na podstawie art. 172 k.c. następuje *ex lege*, co wyklucza zarzut nadużycia prawa. Zwrócono także trafnie uwagę, że nie jest często możliwe przywrócenie stanu prawnego nieruchomości sprzed kilkudziesięciu lat. Konkludując, uchwała dopuszcza jednak przerwę lub zawieszenie biegu terminu zasiedzenia wskutek siły wyższej. Ocena czy przeszkoda dochodzenia roszczeń ma charakter okoliczności uzasadniającej zastosowanie instytucji przerwy bądź zawieszenia nie może być dokonana wyłącznie na podstawie twierdzeń osoby, która powołuje się na brak możliwości dochodzenia zwrotu nieruchomości. Konieczne jest ustalenie, „że w ówczesnych warunkach ustrojowych i w stanie prawnym wówczas obowiązującym skuteczne dochodzenie roszczenia nie było możliwe bądź ze względu na niedostępność środ-

⁴⁸ OSNC 2009, z. 2, poz. 28.

⁴⁹ I CSK 77/12, Lex nr 1228431.

⁵⁰ III CZP 30/07, OSNC 2008, z. 5, poz. 43.

ków prawnych, które pozwoliłyby podważyć wadliwe akty władzy publicznej, bądź ze względu na to, że powszechna praktyka stosowania obowiązujących wówczas przepisów – obiektywnie biorąc – nie stwarzała realnych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego rozstrzygnięcia”⁵¹.

W wyroku z dnia 12 stycznia 2012 r.⁵² SN zajął stanowisko w kwestii zgodności art. 172 k.c. z Konstytucją. Wskazał, że nabycie własności w drodze zasiedzenia jest usprawiedliwione ochroną porządku publicznego, mimo że instytucja ta nie przewiduje rekompensaty dla byłego właściciela. Sąd Najwyższy powołał się na art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazał ponadto na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 sierpnia 2007 r.⁵³, który wyjaśnił, iż regulacje przewidujące nabycie własności w wyniku długotrwałego posiadania ograniczają własność w interesie powszechnym i nie naruszają art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵⁴.

Trudności związane z ustaleniem zasad obliczania szkody będącej następstwem podważenia ważności decyzji administracyjnej po kilkunastu latach od dnia wydania aktu będącego podstawą nacjonalizacji ilustrują orzeczenia SN z dnia 12 marca 2015 r.⁵⁵ i 21 sierpnia 2014 r.⁵⁶ Teza pierwszego z tych orzeczeń stanowi, że przy ustalaniu szkody wyrządzonej w następstwie wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, która spowodowała utratę własności nieruchomości miejskiej, należy brać pod uwagę jej przeznaczenie w chwili wydania decyzji, a ceny z chwili ustalenia odszkodowania. Sąd Najwyższy trafnie wyjaśnił, że w okresie od dnia wydania decyzji w dniu 2 lutego 1952 r., a orzeczeniem nadzorczym z dnia 24 marca 2006 r., pozwani (Miasto Stołeczne Warszawa i Skarb Państwa) nie mogli liczyć się z obowiązkiem zwrotu przejętej nieruchomości i mogli nią swobodnie dysponować w celach urbanistycznych i mogli nią swobodnie dysponować w celach urbanistycznych, ustalając plany rozwoju miasta. Zapadłe w tej sprawie rozstrzygnięcie jest spójne z przepisami art. 224 § 1 i art. 226 § 1 k.c. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że samoistny posiadacz w dobrej wierze nie jest obowiązany do wy-

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² II CSK 258/11, Legalis.

⁵³ *J.A. Pye (Oxford) Ltd v. The United Kingdom*, skarga nr 44302/02, <http://www.echr.coe.int>.

⁵⁴ Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.

⁵⁵ I CSK 467/14, OSNC 2016, z. 3, poz. 34.

⁵⁶ III CZP 49/14, OSNC 2015, z. 5, poz. 60.

grodzenia za korzystanie z cudzej rzeczy i nie jest odpowiedzialny za jej pogorszenie lub utratę. Co więcej, według art. 226 § 1 KC ma on również prawo do zwrotu nakładów koniecznych, o ile nie mają one pokrycia w korzyściach, jakie uzyskał korzystając z rzeczy⁵⁷. Zdaniem SN nie ma powodów ku temu, aby przyznawać poszkodowanemu „*sui generis*” rentę planistyczną w związku ze wzrostem wartości funkcjonalnej nieruchomości w chwili ustalania odszkodowania. To przekonujące stanowisko uzupełnia jednak dyskusyjne rozwinięcie głównej tezy, w którym uznano, że „na odszkodowanie za grunty warszawskie mogą mieć wpływ także przedwojenne plany zagospodarowania przestrzennego, które wskazują ówczesne przeznaczenie gruntów (...)”⁵⁸. Pomijając niespójność tej ostatniej dyrektywy z zasadniczą tezą orzeczenia, sąd nie wskazał czy chodzi o ostatnie czy także wcześniejsze przedwojenne plany zagospodarowania i czy owe plany mogą wpływać tylko na zwiększenie, czy również na zmniejszenie odszkodowania.

W uchwale z dnia 21 sierpnia 2014 r. SN przyjął, że źródłem poniesionej przez byłego właściciela szkody może być nie tylko nieważność uchylonej po latach decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy, lecz również wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości⁵⁹. Orzeczenie to zostało uzasadnione koncepcją wielocłonowego związku przyczynowego. Trudno je jednak pogodzić z uzasadnieniem omówionego już wyżej wyroku SN z dnia 12 marca 2015 r., w myśl którego stan trwałego pozbawienia właścicieli gruntów warszawskich stwarzał sytuację, gdy pozwani (np. Miasto Warszawa lub Skarb Państwa) nie musieli się liczyć z obowiązkiem zwrotu nieruchomości i mogli nią swobodnie dysponować w różnych celach urbanistycznych. Wyrok SN jest również trudny do pogodzenia z art. 224 § 1 k.c., który wyraźnie stanowi, że posiadacz w dobrej wierze nie jest odpowiedzialny ani za zużycie rzeczy, ani za jej utratę. Sprzedaż wywłaszczonej nieruchomości prowadzi przecież niewątpliwie do utraty przez miasto posiadanej w dobrej wierze nieruchomości.

⁵⁷ Na konieczność rozliczeń między właścicielami odbudowanych ze środków publicznych budowli a miastem zwraca trafnie uwagę E. Łętowska, *op. cit.*, wyżej przypis 2.

⁵⁸ Zob. wyrok SN cyt. wyżej w przypisie 55.

⁵⁹ Zob. wyżej przypis 56.

Bardzo istotnym problemem retroaktywnego stosowania obowiązujących standardów konstytucyjnych do aktów prawnych wydanych w okresie PRL zajął się SN w uchwale z dnia 15 kwietnia 2015 r.⁶⁰ Odpowiadając na pytanie prawne, powiększony skład tego sądu podjął uchwałę, która stwierdza, że „obowiązanie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (...)”⁶¹ nie stanowiło przyczyny zawieszenia biegu zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości objętych art. 9 ust. 1 (art. 16 ust. 1) tej ustawy”. W uzasadnieniu uchwały SN wyjaśnił, że u podstaw przepisów ustawy z 1958 r. leżało dążenie do usankcjonowania bezprawnych przejęć nieruchomości rolnych i leśnych, co w świetle obowiązujących obecnie standardów konstytucyjnych byłoby niedopuszczalne. Sąd Najwyższy orzekł jednak, że brak podstaw, aby owa ustawa mogła być traktowana *per non est*, mimo że całkowity brak kontroli administracyjnej przewidziany w tych przepisach budził wątpliwości nawet w okresie PRL. W konsekwencji SN stwierdził, że koncepcja zawieszenia biegu przedawnienia odwołująca się do pojęcia siły wyższej, nie może prowadzić do uchylenia przepisów ustawy, której eliminacja może nastąpić tylko na drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zwrot w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego podyktowany społecznymi skutkami prywatyzacji oraz bardziej wszechstronną analizą argumentów natury słusznościowej niż miało to miejsce w starszym orzecznictwie, ilustrują wyrok z dnia 13 czerwca 2011 r.⁶² oraz postanowienie z dnia 28 października 2015 r.⁶³ Wcześniejsze z tych orzeczeń stwierdza, że art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczenie do nieruchomości, które przeszły na własność gminy Miasta Stołecznego Warszawy lub państwa na podstawie tzw. dekretu warszawskiego, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 3 Konstytucji. Zakwestionowany przepis ustawy przewidywał, że prawo do odszkodowania nie przysługiwało właścicielom wywłaszczonych nieruchomości innych niż domy jednorodzinne, „jeżeli przeszły one na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r. i działek, które przed

⁶⁰ III CZP 82/14, OSNC 2015, nr 11, poz. 126.

⁶¹ Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.

⁶² Sygn. akt SK 41/09, OTK-A 2011, z. 5, poz. 40.

⁶³ Sygn. akt P 6/13, OTK-A 2015, z. 9, poz. 161.

dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania takimi nieruchomościami po 5 kwietnia 1958 r. (...)”. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zakwestionowany przepis ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wprowadził nierówne, a zatem niezgodne z Konstytucją traktowanie byłych właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych. Z uzasadnienia wyroku wynika, że TK zajął stanowisko, w myśl którego nie ma racjonalnego uzasadnienia pozbawienie prawa do odszkodowania byłych właścicieli innych nieruchomości niż domy jednorodzinne i działki przeznaczone pod zabudowę w innych celach niż budownictwo jednorodzinne. Zaskarżony przepis ustawy został uznany za niedopuszczalne różnicowanie byłych właścicieli oraz odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości w świetle art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, które nie spełnia kryteriów usprawiedliwienia takich różnic w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W omawianym wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r. Trybunał orzekł o niezgodności zakwestionowanego przepisu ustawy, ponieważ ustawodawca pominął uregulowanie zagadnienia, które „powinno być unormowane”. W uzasadnieniu wyroku wskazano na potrzebę interwencji ustawodawcy, „polegającej na wprowadzeniu do porządku prawnego przepisu, który usunąłby niekonstytucyjne pominięcie (...)”. Wskazując na konieczność „stosownej aktywności ustawodawcy”, Trybunał zwrócił uwagę na potrzebę proporcjonalnego wyważenia prawa do odszkodowania, a równocześnie zachowania równowagi budżetowej i uwzględnienia możliwości finansowych państwa. Uzasadnienie stwierdza jasno, że pełne zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych pominiętych w ustawie byłych właścicieli nieruchomości „mogłoby powodować w konsekwencji również masowe naruszenie praw konstytucyjnych innych osób”.

Najważniejsze zarzuty sformułowane w zdaniu odrębnym sędzi M. Pyziak-Szafnickiej obejmują następujące argumenty.

Ograniczenie prawa do odszkodowania jedynie do utraconych nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne stanowi przykład świadomego zaniechania ustawodawcy i nie jest wynikiem pominięcia legislacyjnego. Tymczasem dotychczasowe orzecznictwo TK przewidywało brak kompetencji Trybunału w zakresie orzekania

o niezgodności z Konstytucją zaniechania legislacyjnego, odróżnianego od tzw. pominięcia legislacyjnego.

Dalej sędzia M. Pyziak-Szafnicka oceniła krytycznie fakt, że TK uznał się właściwym do oceny, iż regulacja o charakterze wyjątkowym powinna być rozciągnięta na znaczną grupę przypadków pozbawienia własności nieruchomości warszawskich. W zdaniu odrębnym podkreślono, że wyjątkowe uprzywilejowanie właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod budowę takich domów znajduje pewne uzasadnienie w art. 75 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, (...) oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Sędzia M. Pyziak-Szafnicka zwróciła ponadto uwagę, że do realizacji wyroku TK przez ustawodawcę, nie wystarczy proste uzupełnienie treści zakwestionowanego przepisu, jak to miało miejsce we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału, opartych o konstrukcję pominięcia legislacyjnego, lecz konieczne jest wydanie kompleksowej ustawy uwzględniającej budżetowe skutki przyznania prawa do odszkodowania znacznej grupie wywłaszczonych właścicieli gruntów warszawskich.

Wreszcie zdaniem sędzi M. Pyziak-Szafnickiej, wyrok Trybunału wprowadził nowe kryterium nierównego traktowania sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości warszawskich. W świetle tego wyroku pozbawienie byłych właścicieli prawa do odszkodowania jest niekonstytucyjne, tylko jeżeli własność nieruchomości przeszła na państwo po dniu 5 kwietnia 1958 r. Zdanie odrębne zawiera również istotne pytanie, jak w świetle wyroku TK należy traktować tych właścicieli, którzy utracili własność nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne przed dniem 5 kwietnia 1958 r.

Istotnej korekty wykładni przyjętej przez TK w wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r. dokonał TK w postanowieniu z dnia 28 października 2015 r. Trybunał odpowiadał na pytanie WSA w Warszawie (dalej: „sąd pytający” lub WSA), który zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest zgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r. Trybunał wyjaśnił na wstępie, że nie zachodziła negatywna przesłanka orzekania

w postaci zakazu *ne bis in idem* mimo zbliżonego stanu faktycznego i podobieństwa problematyki prawnej, która została rozstrzygnięta w wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r. Trybunał wyjaśnił, że w pytaniu prawnym sformułowanym przez WSA przedmiotem kontroli był inny fragment normy wynikającej z art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mimo że we wcześniejszym wyroku podniesiono również zarzut nierównego traktowania byłych właścicieli gruntów warszawskich. Trybunał stwierdził, że sąd pytający „nie dąży do usunięcia z obrotu prawnego art. 215 ust. 2 przedmiotowej ustawy, lecz do rozszerzenia zakresu jego stosowania na te stany faktyczne, w których pozbawienie faktycznej możliwości władania nieruchomością nastąpiło przed dniem 5 kwietnia 1958 r.” Orzekając w pełnym składzie, Trybunał przyjął argumentację przedstawioną w zdaniu odrębnym sędzi M. Pyziak-Szafnickiej złożonym do wyroku TK z dnia 13 czerwca 2011 r. Uzasadnienie postanowienia nawiązuje do poglądu dominującego w dotychczasowej doktrynie i orzecznictwie, że Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, które kwalifikowane są jako luka aksjologiczna lub zamierzona decyzja ustawodawcza. Tego typu zaniechania mogą być jedynie przedmiotem odpowiedzialności politycznej. To trafne orzeczenie zawiera kilka istotnych tez, które cechuje realizm finansowy, wsparty pogłębioną analizą aspektów słusznościowych polityki reprivatyzacji po upływie 60–70 lat.

Trybunał podkreślił, że jest świadomy, iż powszechna rekompensata przez III Rzeczpospolitą szkód majątkowych i niemajątkowych (krzywd) doznanych w okresie komunistycznym jest nierealna, dostrzegł jednocześnie, że wszelkie – wprowadzane ustawami – „punktowe rekompensaty tych strat w sposób nieunikniony rodzą problem zachowania równości w ramach klasy podmiotów dotkniętych różnymi formami nacjonalizacji”. Równie istotne jest dostrzeżenie, „że w każdym przypadku rekompensaty są realizowane na koszt całego społeczeństwa, obciążając aktualny budżet, czy to państwa, czy samorządu, w sposób nieunikniony ograniczają możliwości zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczeństwa, czyli ogółu obywateli”.

Na uwagę zasługuje pogłębiona analiza aspektów słusznościowych związanych z rekompensatą dla wywłaszczonych właścicieli gruntów warszawskich. W ocenie Trybunału zrównanie wszystkich byłych właścicieli i ich następców prawnych, co sugeruje pytanie WSA, prowadziłoby do pogłębienia nierówności. Zapewnienie pełnej rekom-

pensaty byłym właścicielom gruntów warszawskich prowadziłyby do nierówności, polegających na mniej korzystnym traktowaniu mienia przejętego na podstawie innych ustaw (np. właściciele większych nieruchomości rolnych, przedsiębiorstw, lasów i innego mienia). Tymczasem naprawienie wszystkich krzywd wyrządzonych w okresie PRL przekraczałoby możliwości finansowe państwa i groziłoby poważnymi perturbacjami budżetowymi, a także zagrażałoby realizacji wielu planowanych reform. Na niedopuszczalność pełnego odszkodowania na rzecz wszystkich właścicieli gruntów i ich następców prawnych wskazuje również stanowczo w swoim zdaniu odrębnym sędzia T. Liszcz. Jej zdaniem „taka operacja byłaby nie tylko niemożliwa, ale wręcz niedopuszczalna”.

Warto również zwrócić uwagę, że zdaniem Trybunału dekret warszawski jako jedyny wśród powojennych aktów nacjonalizacyjnych, w zasadzie odpowiadał obowiązującym *de lege lata* standardom konstytucyjnym: w odróżnieniu od pozostałych aktów niewątpliwie służył realizacji celu publicznego o randze ogólnonarodowej i dlatego nie sposób kwestionować jego legalności.

W wyroku z dnia 12 maja 2015 r. (P 46/13) Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał pytanie WSA w Warszawie, czy art. 156 § 2 k.p.a. jest zgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nie wyłącza stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z powodu rażącego naruszenia prawa po upływie 10 lat, w sytuacji gdy decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Powołany przepis k.p.a. zawiera zakaz stwierdzania nieważności decyzji po upływie dziesięciu lat tylko w przypadkach wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Skierowane do Trybunału pytanie prawne dotyczyło uchylecia decyzji przywracającej termin zawity do złożenia wniosku przez wywłaszczonego właściciela gruntów warszawskich o przyznanie mu prawa wieczystej dzierżawy w zamian za symboliczny czynsz (art. 7 dekretu warszawskiego). W 2011 r. decyzja taka została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, w związku z rażącym naruszeniem prawa, gdyż powołany przepis dekretu stanowił termin zawity. Trybunał orzekł, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od jej wydania upłynęło dziesięć lat, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału zaskarżony przepis jest spreczny

z zasadami stabilizacji stosunków prawnych, bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa.

Postanowienie Trybunału z dnia 28 października 2015 r., które zawiera przekonujące argumenty natury finansowej i aksjologicznej za wstrzeźliwą wykładnią przepisów Konstytucji w zakresie badania zgodności ustaw ograniczających odpowiedzialność państwa i jednostek samorządowych za nacjonalizację mienia wywłaszczonego w okresie PRL, jest nie tylko spójne z nowszym orzecnictwem Sądu Najwyższego, lecz powinno mieć wpływ na korektę judykatury NSA, która często nadmiernie ułatwia wykazanie bezprawności aktów administracyjnych, które stanowiły podstawę przejęcia wywłaszczonego mienia przez podmioty państwowe i komunalne.

Zgodzić się należy z argumentem TK, że rażące naruszenie prawa i inne sytuacje wymienione w art. 156 § 2 k.p.a. są porównywalne. Dlatego właśnie TK opowiedział się za niedopuszczalnością stwierdzenia nieważności decyzji, gdy nastąpił znaczny upływ czasu, mimo że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Uzasadnienie wyroku TK wywołuje jednak wątpliwości. Stwierdzone przez Trybunał „pominięcie ustawodawcze” stawia ustawodawcę przed ogromnie trudnym zadaniem, w oparciu o jakie kryteria powinien on ustalić listę wyjątkowych sytuacji, w których nie wolno stwierdzić nieważności decyzji po upływie 10 lat. Co więcej, stwierdzenie nieważności ma na celu stabilizację stosunków administracyjnych i leży w interesie porządku publicznego. Czy beneficjentem takiej stabilizacji powinny być tylko osoby prawne, czy również podmioty państwowe lub komunalne, które nabyły uprawnienia cywilnoprawne lub ich ekspektatywy? Uważamy, że liczne uprawnienia posiadaczy, zwłaszcza posiadaczy w dobrej wierze (por. np. art. 224–230, 231, 342–347 k.c.) powinny korzystać z równej ochrony prawnej niezależnie od tego, czy przysługują podmiotom prywatnym, państwowym, spółdzielczym, czy komunalnym. Zasada równej ochrony prawnej przewidziana w art. 64 ust. 2 Konstytucji znajduje zastosowanie do wszystkich uprawnień przewidzianych w prawie prywatnym, a więc również do uprawnień posiadacza. Warto zwrócić uwagę, że mimo pewnych różnic między prawami podmiotowymi a uprawnieniami posiadaczy, „nie ma istotnych różnic konstrukcyjnych między uprawnieniami posiadacza z art. 344 § 1 k.c. a prawami rzeczowymi”⁶⁴.

⁶⁴ Por. szerzej P. Machnikowski, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3, *op. cit.*, s. 61.

V. Problem ustawy reprivatyzacyjnej

1. Uwagi ogólne

Przed kilku laty wyraziliśmy opinię⁶⁵, że Polska nie ma obowiązku wydania ustawy. Dziś twierdzimy, że wydanie ustawy należy wziąć pod uwagę, jeśli rząd i parlament spełnią kilka warunków: oszacują starannie koszty, ograniczą istotnie jej zakres oraz określą sposób i terminy rekompensat. Wzrosło jednak ryzyko ustawodawcy (zob. niżej). Ustawa powinna wprowadzić krótki termin давności dla dochodzenia wszelkich roszczeń reprivatyzacyjnych (np. 1 rok). Ewentualna ustawa reprivatyzacyjna powinna uwzględniać nie tylko możliwości finansowe, lecz również interesy podmiotów dotkniętych bezpośrednio restytucją (np. lokatorów i dzierżawców). Z art. 1 i 2 Konstytucji wynika „dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy”⁶⁶.

2. Próby uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej

Problem reprivatyzacji był bliski rozwiązania w 2001 r., kiedy uchwalono ustawę z dnia 7 marca 2001 r. Rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, zawarty w druku nr 1360, wpłynął do Sejmu (III kadencji) dnia 20 września 1999 r. i był przedmiotem sprawnie przeprowadzonych prac legislacyjnych. Sejm uchwalił ustawę dnia 11 stycznia 2001 r., a Senat zajął stanowisko dnia 30 stycznia 2001 r. (druk nr 2583). Sejm rozpatrzył to stanowisko, przyjął część poprawek Senatu i dnia 7 marca 2001 r. uchwalił ustawę o reprivatyzacji.

Ustawa nie weszła jednak w życie, gdyż jej podpisania odmówił Prezydent A. Kwaśniewski, składając wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm (zob. weto Prezydenta z dnia 22 marca 2001 r., druk nr 2719). Odmowa podpisania ustawy została umotywowana następującymi względami: po pierwsze, wprowadza ona kosztowny model reprivatyzacji, którego realizacja wywoła znaczne skutki finansowe obciążające gospodarkę kraju, a ponadto – odejmując własność,

⁶⁵ Zob. wyżej przypis 11.

⁶⁶ Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

zagroza funkcjonowaniu podmiotów prawnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, po drugie, pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z zasadami sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa, ochrony prawa własności i dziedziczenia. Naruszenia zasady równości wobec prawa Prezydent dopatrył się w sposobie określenia zakresu podmiotowego ustawy, tj. kręgu osób uprawnionych do świadczeń reprivatyzacyjnych. Według art. 3 ust. 1 ustawy miał on obejmować osoby fizyczne, które w dniu utraty własności były obywatelami polskimi (z zastrzeżeniem postanowień ust. 2–5) i posiadały obywatelstwo polskie w dniu 31 grudnia 1999 r. Prezydent uznał, że wymaganie to „nabiera charakteru zamierzonej eliminacji”, przez co jest sprzeczne z art. 32 ust. 2 Konstytucji, a ponadto „pozostaje w sprzeczności z zasadą konstytucyjną ochrony własności, która ma zastosowanie bez względu na narodowość czy obywatelstwo właściciela” (s. 12 wniosku z dnia 22 marca 2001 r., druk nr 2719). Właściwa komisja sejmowa uchwaliła wniosek o ponowne uchwalenie ustawy (druk nr 2808), a Sejm rozpatrzył wniosek Prezydenta na posiedzeniu w dniu 25 maja 2001 r. Z powodu braku wymaganej większości, ustawa nie została ponownie uchwalona (wynik głosowania był następujący: 211 „za”, 207 „przeciw” i 3 „wstrzymujące się”).

Kolejną próbę stanowił rządowy projekt ustawy o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia, wniesiony do Sejmu przez Rząd M. Belki w dniu 19 października 2005 r. (druk 133, z autopoprawką z dnia 19 lutego 2007 r.). Prace Sejmu V kadencji nie osiągnęły jednak znaczącego stadium zaawansowania: dnia 9 grudnia 2005 r. projekt skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się w dniu 8 września 2006 r., a następnie do sejmowej komisji nadzwyczajnej.

Jeśli chodzi o kolejne próby przedłożenia przez rząd projektu ustawy reprivatyzacyjnej, nie osiągnęły one nigdy fazy parlamentarnej. Do Sejmu nie został skierowany ani przygotowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa w grudniu 2008 r. projekt ustawy o zadośćuczynieniu z tytułu nacjonalizacji nieruchomości w latach 1944-1962, ani stanowiący jego kontynuację projekt ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji (z dnia 18 maja 2009 r.)⁶⁷, przygotowany w dwóch wa-

⁶⁷ Wymienione projekty są dostępne pod adresem <http://www.bip.msp.gov.pl>.

riantach: z udziałem samorządu i bez jego udziału. Niepowodzeniem zakończyły się też inicjatywy poselskie. Na przykład, wniesiony do Sejmu dnia 24 października 2014 r. poselski projekt ustawy o uregulowaniu praw byłych właścicieli do rekompensaty z tytułu nacjonalizacji nieruchomości w latach 1944–1962 (druk nr 3436) został skierowany dnia 26 maja 2015 r. do I czytania na posiedzeniu Sejmu, które jednak – w związku z zakończeniem kadencji Sejmu – nie odbyło się.

Niepowodzeniem zakończyła się również inicjatywa ustawodawcza zmierzająca do uporządkowania sytuacji prawnej nieruchomości warszawskich (zob. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, druk nr 3195, wniesiony do Sejmu dnia 10 lutego 2015 r.). Ustawa została wprawdzie uchwalona dnia 25 czerwca 2015 r., lecz Prezydent B. Komorowski dnia 3 sierpnia 2015 r. skierował ją do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją, zarzucając niezgodność poszczególnych przepisów z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3, a także z art. 21 ust. 2 i art. 2 Konstytucji⁶⁸.

3. Ocena ryzyka niekonstytucyjności ustawy reprivatyzacyjnej

Ryzyko to należy rozpatrywać na trzech płaszczyznach. Pierwsza obejmuje krajowy (wewnętrzny) porządek prawny i wiąże się z oceną ustawy przez Trybunał Konstytucyjny. Druga płaszczyzna obejmuje prawo Unii Europejskiej, w tym Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, zwłaszcza art. 17 (prawo własności) i art. 21 (zakaz dyskryminacji, m.in. ze względu na przynależność państwową) i wiąże się z oceną ustawy przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Wreszcie w trzeciej płaszczyźnie konieczne jest uwzględnienie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Protokołu Nr 1 i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W świetle Konstytucji i orzecznictwa TK, jak wspomniano, ustawa reprivatyzacyjna musiałaby przewidywać istotne ograniczenia jej zakresu, tak aby ciężar świadczeń był możliwy do udźwignięcia przez Skarb Państwa (i ewentualnie także jednostki samorządu terytorial-

⁶⁸ Warto zauważyć, że we wniosku Prezydenta powołano się na omówiony wyżej wyrok TK z dnia 13 czerwca 2011 r. (SK 41/09), natomiast nie uwzględniono stanowiska TK zajętego w omówionym również wyżej postanowieniu z dnia 28 października 2015 r. (P 6/13).

nego). Zarówno ograniczenia zakresu podmiotowego⁶⁹, jak i przedmiotowego ustawy będą oceniane w świetle zasad konstytucyjnych, z zastosowaniem wzorców kontroli przewidzianych np. w art. 2, 21, 31, 32 i 64 Konstytucji (a w kontekście trybu realizacji przyznaných uprawnień – art. 45 i 77 ust. 2 Konstytucji).

O istnieniu ryzyka zakwestionowania poszczególnych ograniczeń świadczy orzecznictwo TK, przy czym w omawianym zakresie należy zwłaszcza uwzględnić orzeczenia dotyczące świadczeń z tytułu tzw. mienia zabużańskiego. Na tle ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁰ TK orzekł w wyroku z dnia 23 października 2012 r. (SK 11/12), że art. 2 pkt 1 tej ustawy w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Polski, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji⁷¹. Orzeczenie to, a także poprzedzające je stanowisko sądów administracyjnych nasuwają wątpliwość z tego powodu, że kwestia, która wyniknęła w stanie faktycznym będącym kanwą skargi konstytucyjnej powinna znaleźć słuszne rozstrzygnięcie na podstawie odpowiedniej wykładni pojęcia „miejsce zamieszkania”. Drugim przykładem, dotyczącym poprzedniej ustawy regulującej świadczenia z tytułu tzw. mienia zabużańskiego⁷², jest wyrok TK z dnia 15 grudnia 2004 r. (K 2/04), w którym za niezgodny z Konstytucją (z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2) uznano art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy, przewidujący, że prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami Polski jest uzależnione od zamieszkiwania na stałe w Polsce co najmniej od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. Ponadto w wyroku tym TK za niezgodny z tymi samymi przepisami Konstytucji uznał art. 2 ust. 2 ustawy w analogicznym zakresie, tj. w części obejmującej zwrot: „i zamieszkują na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

⁶⁹ Chodzi np. o roszczenia niemieckie. Tytułem przykładu zob. decyzję ETPC z dnia 7 października 2008 r. w sprawie *Preussische Treuhand GmbH & CO. KG A.A. v. Poland*, skarga nr 47550/06.

⁷⁰ Wyrok TK dotyczył ustawy w brzmieniu obowiązującym do 2010 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418, z 2006 r. Nr 195, poz. 1437, z 2008 r. Nr 197, poz. 1223 oraz z 2010 r. Nr 257, poz. 1726). Obecnie ustawa obowiązuje w tekście jednolitym ogłoszonym w Dz. U. z 2014 r. poz. 1090.

⁷¹ W wykonaniu tego wyroku TK została uchwalona ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 195), nadająca przepisowi art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. nowe brzmienie.

⁷² Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 ze zm.).

Wspominając o ustawach dotyczących „mienia zabużańskiego” nie sposób oprzeć się refleksji związanej z kontekstem historyczno-prawnym uregulowanych w nich zagadnień i okolicznościami uchwalenia obu ustaw. Należy więc wspomnieć nie tylko o wyroku ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96), lecz także o wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. (K 33/02) i Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r. (I CK 323/02), na których oparł się ETPC, stwierdzając naruszenie przez Polskę art. 1 Protokołu nr 1. W wyroku w sprawie K 33/02 TK orzekł m.in. o niezgodności z Konstytucją (art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3) przepisu art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyłączał możliwość zaliczania wartości „mienia zabużańskiego” na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Z kolei SN w wyroku z dnia 21 listopada 2003 r. uznał, że osoby, które pozostawiły nieruchomości zabużańskie i które „na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mają otrzymać ekwiwalent za to mienie, mogą na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu uszczerbku majątkowego w postaci obniżenia wartości prawa do ekwiwalentu (...)”. Zaznaczyć należy, że „umowami międzynarodowymi”, na które powołał się SN, były tzw. układy republikańskie, tj. umowy zawarte we wrześniu 1944 r. przez PKWN z rządami trzech republik b. ZSRR (Białoruskiej, Ukrainskiej i Litewskiej); jedna z tych umów nie została ratyfikowana, ratyfikacja dwóch innych – przez KRN – była wątpliwa, a żadna z nich nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Świadczenia z tytułu „mienia zabużańskiego” wynikały z przesiedleń z terenów, które Polska utraciła w wyniku II wojny światowej, a zatem nie sposób mówić o przejściu mienia przez Państwo Polskie, gdyż zostało ono przejęte przez inne państwo (ZSRR). Jest to paradoks, który wprawdzie został zauważony przez TK w sprawie o sygn. K 33/02⁷³, jednakże nie wpłynęło to na stanowisko Trybunału. Jak wspomniano, stanowisko to stało się następnie jednym z ważniejszych motywów rozstrzygnięcia przez ETPC sprawy *Broniowski przeciwko Polsce*, a to

⁷³ Jak to ujął Trybunał Konstytucyjny w motywach cytowanego wyroku, „*jest dramatycznym paradoksem, że Państwo Polskie, które poniosło w wyniku II wojny światowej relatywnie największe ofiary, zostało zobowiązane przez zawarcie umów republikańskich, w wyniku aktów niesuwerennej władzy państwowej, którą stanowiły KRN i PKWN, do ponoszenia całości ciężarów majątkowych związanych z przesunięciem granic i z utratą mienia przez swych obywateli*” (pkt B.5 uzasadnienia).

z kolei – impulsem do uchwalenia powołanej wyżej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.⁷⁴

Z drugiej strony należy mieć na uwadze inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których prezentowane jest – ogólnie rzecz biorąc – stanowisko bardziej sceptyczne wobec rozmaitych roszczeń i argumentów powoływanych na ich uzasadnienie. Na przykład, w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r. (SK 56/12) TK orzekł, że art. 160 § 1 k.p.a.k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 oraz z 2009 r. Nr 215, poz. 1675) w zakresie, w jakim ogranicza do rzeczywistej szkody odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej w przypadku, gdy wadliwą ostateczną decyzję administracyjną wydano przed 17 października 1997 r.: a) jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, b) nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku TK stwierdził m.in. że: *doniosłe konstytucyjne wartości uzasadniają odrębną regulację prawną odszkodowań za masowe wywłaszczenia z okresu powojennego. Wartością tą jest przede wszystkim zasada sprawiedliwości społecznej, która – wobec braku aktu generalnego przewidującego zadośćuczynienie majątkowe wszystkim poszkodowanym w tamtym okresie – nakazuje zachowanie pewnej powściągliwości podczas określania rekompensaty tym spośród nich, którzy odzyskują mienie w drodze indywidualnych postępowań administracyjnych i sądowych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że gdyby państwo zdecydowało o powszechnej rekompensacie wszystkim podmiotom należącym do klasy, której przedstawicielami są skarżący, wartość przyznawanych świadczeń byłaby daleka od wyznaczonej przez zasadę pełnego odszkodowania (art. 361 § 2 k.c.).*

Konstytucja stanowi o „słusznym odszkodowaniu” w kontekście wywłaszczenia (art. 21 ust. 2), a w orzecznictwie TK wyznaczone zostały wysokie standardy (np. w zakresie ekwiwalentności), jakie musi spełniać „słuszne odszkodowanie” (zob. np. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99; wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02). W ostatnio powołanym wyroku TK złagodził nieco poprzednie stanowisko stwierdzając: *Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ‘słuszne odszkodowanie’ to odszkodowanie związane*

⁷⁴ Dopiero dnia 23 września 2008 r. decyzją wydaną w procedurze pilotażowej (*pilot-judgment procedure*) w sprawie *E.G. v. Poland* (skarga nr 50425/99) i 175 innych skarg zabużańskich, ETPC skreślił te skargi ze swojej wokandy i zamknął procedurę pilotażową uruchomioną w sprawie *Broniowski v. Poland*.

z wartością wywłaszczonej nieruchomości. Znamienne jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem »pełne odszkodowanie«, lecz zastosował termin »słuszne«, który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za »słuszne« również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny...

4. Reprywatyzacja w kontekście prawa Unii Europejskiej

Zgodność ewentualnej ustawy reprywatyzacyjnej z prawem unijnym należy ocenić uwzględniając w szczególności art. 18 TFUE (także w związku z traktatowymi regulacjami dotyczącymi obywatelstwa Unii Europejskiej), a ponadto postanowienia Karty praw podstawowych UE, zwłaszcza zaś jej art. 17 (prawo własności) i art. 21 (zakaz dyskryminacji, m.in. ze względu na przynależność państwową).

Według art. 18 TFUE w zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjąć wszelkie przepisy w celu zakazania takiej dyskryminacji. Ilustracją stosowania przytoczonego postanowienia jest sprawa, w której z pytaniem prejudycjalnym wystąpił Naczelny Sąd Administracyjny⁷⁵. Pytanie brzmiało: „Czy wykładnia art. 18 TFUE, ustanawiającego zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zakazuje wyłączenia – przez art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, ze zm.) – z grona osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty, nieposiadającego obywatelstwa polskiego spadkobiercę właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego?” Trybunał Sprawiedliwości nie rozstrzygnął tego pytania, uznając, że jest oczywiście niewłaściwy⁷⁶.

⁷⁵ Postanowienie NSA z dnia 30 kwietnia 2013 r., I OSK 2024/11, LEX nr 1320431.

⁷⁶ Zob. postanowienie TSUE z dnia 19 czerwca 2014 r. w sprawie C-370/13 *Henryk Teisseyre, Jan Teisseyre przeciwko Ministrowi Skarbu Państwa*, ECLI:EU:C:2014:2033.

Wątpliwości NSA w powyższej sprawie wiązały się z przyjętą przez ten Sąd wykładnią prawa unijnego, opartą na wyroku TSUE w sprawie C-192/05 *Tas-Hagen i Tas*⁷⁷, zgodnie z którą obywatele Unii mogą powoływać się na prawo do swobodnego przemieszczania się nawet wtedy, gdy dana dziedzina lub świadczenie, którego się domagają, nie są uregulowane w prawie Unii (zob. pkt 20 orzeczenia w sprawie C-370/13). Zapewne też NSA, kierując pytanie prejudycjalne, wziął pod uwagę wyrok TSUE z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 *Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych*⁷⁸, w której niekorzystne dla ZUS rozstrzygnięcie oparte było właśnie na traktatowej swobodzie przemieszczania się (art. 18 TWE)⁷⁹. Dokonując wykładni tego przepisu, TSUE orzekł, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na podstawie którego państwo to odmawia, w sposób generalny i w każdych okolicznościach, wypłaty swym obywatelom świadczenia przyznawanego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego.

Natomiast we wcześniej powołanej sprawie C-370/13 *Henryk Teisseyre, Jan Teisseyre* w rachubę nie wchodziła swoboda przemieszczania się, gdyż – jak wynikało z akt sprawy – Jan Teisseyre urodził się i zamieszkuje w Finlandii, której obywatelstwo posiada od swoich urodzin i nigdy nie zamieszkiwał w Polsce, w związku z czym nie można było przyjąć, że skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się przewidzianego w art. 21 TFUE (pkt 34 orzeczenia). Na tej podstawie TSUE uznał, że badana sytuacja nie pozostaje w jakimkolwiek związku z którąkolwiek z sytuacji objętych przepisami traktatu dotyczącymi swobodnego przemieszczania się, a zwłaszcza art. 21 TFUE. Ponadto, zdaniem TSUE, czysto hipotetyczna perspektywa skorzystania z prawa do przemieszczania się, nie tworzy wystarczającego związku z prawem Unii, który uzasadniałby zastosowanie wspomnianych przepisów traktatu (pkt 35 orzeczenia). Wynika stąd, że jedynym (a przynajmniej głównym) motywem korzystnej dla Polski oceny TSUE w sprawie C-370/13 była okoliczność, że Jan Teisseyre nigdy nie mieszkał w naszym kraju (nie skorzystał ze

⁷⁷ ECR 2005, s. I-10471; ECLI:EU:C:2006:676.

⁷⁸ ECLI:EU:C:2008:300.

⁷⁹ Obecnie zob. art. 21 ust. 1 TFUE.

swobody przemieszczania się). Czy w odmiennej sytuacji TSUE dopatrzyłby się związku polskiej regulacji (dotyczącej świadczeń z tytułu tzw. mienia zabużańskiego) z prawem Unii?

Jak wspomniano, na tle Karty praw podstawowych UE (dalej: Karta) ryzyko ewentualnej ustawy reprivatyzacyjnej należy rozpatrywać głównie w kontekście art. 17 i 21, z należytyym uwzględnieniem przepisu określającego zakres zastosowania Karty (art. 51). Przed przytoczeniem powołanych przepisów warto poczynić kilka uwag na temat statusu Karty, co z kolei wymaga przytoczenia art. 6 TUE, który brzmi:

1. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty⁸⁰.

Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach.

Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należytyym uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień⁸¹.

2. Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach⁸².

3. Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz

⁸⁰ Jak wynika z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE, obecnie – od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony – chodzi o Kartę „w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu” (a nie o wersję pierwotną). Pierwotna wersja Karty została promulgowana przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dnia 7 grudnia 2000 r. w Nicei i została opubl. w Dz.Urz. WE C 364 z 18.12.2000 r. Nie miała ona charakteru prawnie wiążącego. Karta w brzmieniu dostosowanym została dnia 12 grudnia 2007 r. podpisana i promulgowana przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i Szefa Rządu Portugalii (kraj ten sprawował wówczas prezydencję w Radzie UE) i została opublikowana w Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 (s. 15621–15636); zob. również Dz.Urz. UE C 83 z 30.3.2010 r., s. 389 oraz Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 391.

⁸¹ W Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 opublikowane zostały także „Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych”, o których mowa w przytoczonym wyżej art. 6 ust. 1 akapit 3 TUE. Mają być one „należycie uwzględniane” przy interpretacji postanowień Karty. Wyjaśnienia zostały sporządzone w 2000 r. w ramach uprawnień Prezydium Konwentu, który opracował Kartę. Natomiast w Dz.Urz. UE C 83 z 30.3.2010 r. (oraz w Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.) nie zostały już opublikowane. Są one dostępne w Dz.Urz. UE C 303 z 17.12.2007 r. (s. 17-35).

⁸² Dotychczas Unia nie przystąpiła do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Miało to nastąpić na podstawie porozumienia o przystąpieniu, jednakże porozumienie to zostało dnia 18 grudnia 2014 r. uznane przez TSUE za niezgodne z art. 6 ust. 2 TUE i z Protokołem nr 8 do TUE i TFUE; zob. opinię pełnego składu TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r., 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

Cytowany przepis Traktatu pozostaje w związku z art. 17 ust. 1 i art. 21 Karty, których brzmienie jest następujące:

Artykuł 17. Prawo własności (Right to property)

1. Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia (possessions) nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem (fair compensation) za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej, w zakresie w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.

[...]

Artykuł 21. Niedyskryminacja (Non-discrimination)

1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

2. W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

W świetle art. 6 ust. 1 akapit 3 TUE, a także art. 52 ust. 3 Karty⁸³ należy założyć, że „prawo własności”, o którym mowa w art. 17 Karty, będzie rozumiane, także przez TSUE, zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a zatem będzie ono interpretowane przez TSUE zgodnie z orzecznictwem ETPC, według którego pojęcie „mienia” (possessions) obejmuje nie tylko własność i inne prawa *in rem*, lecz również roszczenia (claims) i inne interesy majątkowe (proprietary interests, substantive interests), jeśli ETPC uzna je za tzw. uprawnione oczekiwania (legitimate expectations).

⁸³ Zob. art. 52 ust. 3 Karty: „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

W związku z art. 17 ust. 1 Karty warto zaznaczyć, że jakkolwiek przepis ten jest zbliżony do art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. niżej), to jednak między obu postanowieniami występuje istotna różnica. O ile w Protokole Nr 1 brak wzmianki o odszkodowaniu, to art. 17 ust. 1 Karty wyraźnie przewiduje obowiązek zapłaty „słusznego odszkodowania” (*fair compensation*) za utratę własności, a ponadto zastrzega, że ma ono zostać wypłacone „we właściwym terminie”. Na temat wykładni art. 17 Karty zob. postanowienie Sądu (UE) z dnia 10 listopada 2014 r. w sprawie T-289/13 *Ledra Advertising Ltd przeciwko Komisji i Europejskiemu Bankowi Centralnemu* oraz odwołanie skarżącej spółki od tego postanowienia (sprawa C-8/15 P)⁸⁴, dotychczas nie rozstrzygnięte przez TSUE (dnia 21 kwietnia 2016 r. opinię przedstawił rzecznik generalny N. Wahl, proponując oddalenie odwołania).

W kontekście unormowania prawa własności (jako prawa podstawowego) rodzi się pytanie o sens normatywny art. 345 TFUE (poprzednio: art. 295 TWE). Przepis ten stanowi, że Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich (*The Treaties shall in no way prejudice the rules in Member States governing the system of property ownership*). Nawet jeśli przyjąć, że włączenie prawa własności w ramy prawa pierwotnego Unii o „mocy prawnej” takiej samej jak Traktaty (art. 6 ust. 1 TUE), nie wpływa na zmianę sensu normatywnego art. 345 TFUE, to jednak należy mieć na uwadze odmiennność przedmiotu regulacji tego przepisu w porównaniu z Kartą i ustanowionym w niej prawem własności. Czym innym jest bowiem nieprzesądzanie „zasad prawa własności” w państwach członkowskich (art. 345 TFUE), a czym innym ochrona własności jako prawa podstawowego (art. 17 Karty).

Warto zaznaczyć, że Trybunał Sprawiedliwości od dawna istotnie ogranicza zakres stosowania i skuteczność art. 345 TFUE (poprzednio art. 295 TWE). Zob. np. wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-271/09 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*⁸⁵, w którym stwierdzono (pkt 44): „Co się tyczy [...] argumentów opartych na art. 295 WE, zgodnie z którym „Traktat nie przesądza w ni-

⁸⁴ Zarzuty i główne argumenty podniesione w odwołaniu są opublikowane w Dz.Urz. UE C171 z 26.5.2015 r., s. 7.

⁸⁵ ECR 2011, s. I-13613; ECLI:EU:C:2011:855. Sprawa dotyczyła ograniczeń w inwestowaniu przez otwarte fundusze emerytalne w innych państwach członkowskich. TSUE uznał, że Polska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy art. 56 TWE (obecnie: art. 63 TFUE).

czym zasad prawa własności w państwach członkowskich”, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem artykuł ten nie skutkuje wyłączeniem obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych reguł traktatu (zob. wyrok z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-171/08 *Komisja przeciwko Portugalii* [...] i przytoczone tam orzecznictwo). Tym samym, jeżeli rzeczywiście kwoty znajdujące się w dyspozycji OFE i inwestowane przez PTE należałoby zakwalifikować jako środki publiczne, art. 295 WE nie zwalnia Rzeczypospolitej Polskiej z obowiązku poszanowania przepisów odnoszących się do swobody przepływu kapitału [...] ani nie uzasadnia ich naruszania [...]”. Podobnie w pkt 36 wyroku TSUE z dnia 22 października 2013 r. w połączonych sprawach C-105/12 do C-107/12 *Staat der Nederlanden przeciwko Essent NV i inni* stwierdzono, że „...art. 345 TFUE nie wyklucza zastosowania wobec zasad prawa własności obowiązujących w państwach członkowskich podstawowych reguł TFUE, w tym w szczególności zasady niedyskryminacji, swobody działalności gospodarczej i swobody przepływu kapitału [...]”.

Z kolei w związku z art. 21 Karty należy zauważyć, że zakaz dyskryminacji ma w Karcie szersze zastosowanie aniżeli w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Według art. 14 Konwencji zakaz ten jest ujmowany jako subsydiarny w stosunku do gwarantowanych w niej praw. Samoistne (i ogólne) znaczenie zakaz ten uzyskał na mocy Protokołu Nr 12 do Konwencji (art. 1), którego Polska nie ratyfikowała.

Zakres zastosowania Karty jest określony w art. 51. Przepis ten jest zamieszczony w tytule VII – Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty⁸⁶, o których mowa w art. 6 ust. 1 akapit 3 TUE. Artykuł 51 jest opatrzony nagłówkiem „Zakres zastosowania” (*Field of application*) i stanowi:

1. *Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgod-*

⁸⁶ Ponadto w tytule VII Karty zamieszczone są: art. 52 regulujący „zakres i wykładnię praw i zasad” (*Scope and interpretation of rights and principles*), art. 53 regulujący „poziom ochrony” (*Level of protection*) i art. 54 regulujący „zakaz nadużycia praw” (*Prohibition of abuse of rights*).

nie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach.

2. Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach.

W art. 51 ust. 1 Karty na szczególną uwagę zasługuje ta część przepisu, według której postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”. Przy ocenie regulacji krajowej, takiej jak ewentualna ustawa reprivatyzacyjna, istotne znaczenie będzie więc miało rozstrzygnięcie – przez TSUE – czy mieści się ona w zakresie stosowania prawa Unii. Na tle dotychczasowego orzecznictwa TSUE sprawa ta byłaby wysoce niejasna. Z dotychczasowego orzecznictwa sądów UE wynikają następujące wnioski:

1. Do sytuacji podlegających prawu Unii należą również takie, w których prawo krajowe może ograniczyć podstawowe swobody gwarantowane traktatem. Państwo członkowskie może uzasadnić takie ograniczenie tylko wtedy, gdy jednocześnie zapewnia zgodność z prawami podstawowymi Karty⁸⁷.
2. Jeśli okaże się, że przepisy krajowe mogą ograniczać korzystanie z jednej lub kilku podstawowych swobód gwarantowanych traktatem, mogą one być objęte wyjątkami przewidzianymi w prawie Unii w celu uzasadnienia takiego ograniczenia wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. Ten obowiązek zapewnienia zgodności z prawami podstawowymi objęty jest w sposób oczywisty zakresem stosowania prawa Unii i w rezultacie zakresem stosowania Karty. Korzystanie przez państwo członkowskie z wyjątków przewidzianych w prawie Unii w celu uzasadnienia ograniczenia podstawowej swobody zagwarantowanej traktatem należy zatem uznać za „stosowanie prawa Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty⁸⁸.
3. Krajowe przepisy zawierające ograniczenia w świetle art. 56 TFUE mogą również ograniczać prawo własności chronione na podstawie art. 17 Karty. Ponadto nieuzasadnione lub nieproporcjonalne

⁸⁷ Rzecznik generalna J. Kokott, opinia w sprawie C-122/15, ECLI:EU:C:2016:65.

⁸⁸ Zob. pkt 37 wyroku TSUE w sprawie C-390/12 *Pfleger*, ECLI:EU:C:2014:281.

ograniczenia swobody świadczenia usług w świetle art. 56 TFUE nie są również dopuszczalne na mocy art. 52 ust. 1 w związku z art. 17 Karty⁸⁹.

4. prawo Unii stoi na przeszkodzie krajowej praktyce sądowej, która uzależnia obowiązek niezastosowania przez sąd krajowy przepisu sprzecznego z prawem podstawowym chronionym na mocy Karty od spełnienia warunku, by sprzeczność ta wynikała w sposób oczywisty z Karty lub z dotyczącego jej orzecznictwa, ponieważ praktyka ta uniemożliwia sądowi krajowemu dokonanie, z ewentualnym udziałem Trybunału, kompletnej oceny zgodności owego przepisu krajowego z Kartą⁹⁰.

W związku z postanowieniami Karty polskie sądy i inne organy są obowiązane do stosowania postanowień Protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa⁹¹, będącego integralną częścią TUE i TFUE. Zauważyć jednak należy, że dotychczasowe orzecznictwo TSUE⁹² nie dostarcza wskazówek na temat wykładni wspomnianego Protokołu.

5. Ryzyko uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwa ETPC

Zgodnie z art. 1 Protokołu Nr 1 zatytułowanym „Ochrona własności”, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia (*is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions*). Nikt nie może być pozbawiony swojej własności (*his possessions*), chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Zastrzega się jednak, że powyższe postanowienia nie będą w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności

⁸⁹ Zob. sprawę *Pfleger*, pkt 57, 59 wyroku; por. sprawę C-98/14 *Berlington Hungary*, ECLI:EU:C:2015:386, pkt 90.

⁹⁰ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-617/10 *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105.

⁹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569, s. 15347-15348; Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 313.

⁹² Zob. wyroki TSUE: z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department* i C-493/10 *M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner*, ECLI:EU:C:2011:865, oraz z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto ry przeciwko Elektrobudowa S.A.*, ECLI:EU:C:2015:86.

zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczenia podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Na podstawie orzecznictwa ETPC można sformułować tezę o nieistnieniu prawnomiędzynarodowego obowiązku wydania przepisów restytucyjnych, mających na celu zrekompensowanie skutków aktów nacjonalizacyjnych. Akty te nie są bowiem objęte temporalnym zakresem zastosowania Konwencji i Protokołu Nr 1, które nie obejmują zdarzeń z okresu poprzedzającego ich ratyfikację przez dane państwo⁹³ (Protokół Nr 1 wiąże Polskę od 10 października 1994 r.). Należy jednocześnie mieć na uwadze stosowaną przez ETPC koncepcję tzw. naruszenia ciągłego (*continuing violation*), którą w niedawnym orzeczeniu w sprawie *Mach przeciwko Polsce* ujęto w sposób następujący: *Ciągłe naruszenie Konwencji – to znaczy sytuacja, która wywodzi się z faktów mających miejsce przed dniem, w którym Konwencja weszła w życie, ale która trwa po tej dacie – ma wpływ na ograniczenia czasowe jurysdykcji Trybunału. W szczególności takie sytuacje, jak ciągła i całkowita odmowa dostępu, kontroli, używania i korzystania z mienia, a także jakiegokolwiek wynagrodzenia szkód za wywłaszczenie może należeć do zakresu tego pojęcia, nawet jeśli wynikała ze zdarzeń lub przepisów, które miały miejsce przed ratyfikacją Konwencji lub Protokołu*⁹⁴.

⁹³ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 8 marca 2006 r. w sprawie *Blečić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 59532/00, pkt 81: “While it is true that from the ratification date onwards all of the State’s acts and omissions must conform to the Convention [...], the Convention imposes no specific obligation on the Contracting States to provide redress for wrongs or damage caused prior to that date [...]. Any other approach would undermine both the principle of non-retroactivity in the law of treaties and the fundamental distinction between violation and reparation that underlies the law of State responsibility [...]”.

⁹⁴ Zob. pkt 31 decyzji ETPC z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie ze skargi nr 68750/11 *J. i B. Mach przeciwko Polsce* (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160059>): „A continuing violation of the Convention – that is to say, a situation which originates before the date on which the Convention entered into force but which continues after that date – has effects on the temporal limitations of the Court’s jurisdiction. In particular, such situations as a continuing and total denial of access to – and the control, use and enjoyment of – property, as well as any compensation for the expropriation of property, may fall within this notion, even if they stemmed from events or laws that occurred before the ratification of the Convention or the Protocol”. Zob. też wydaną tego samego dnia decyzję ETPC w sprawie *Woźny przeciwko Polsce* (skarga nr 70720/11). Obie skargi zostały uznane za niedopuszczalne. Dotyczyły one przedwojennych obligacji, a skarżący kwestionowali wynik waloryzacji sądowej. Procesy sądowe w tych sprawach są konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05, w którym TK uznał za niezgodny z Konstytucją (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1) przepis art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321) w zakresie, w jakim ogranicza dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 KC, w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r., wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa.

W odniesieniu do mienia przejętego przez państwa-strony w okresie przed ratyfikacją Konwencji lub Protokołu Nr 1, Trybunał stoi na stanowisku, że decyzja o wydaniu przepisów restytucyjnych leży w gestii tych państw. Orzecznictwo strasburskie respektuje szeroki margines uznania (*a wide margin of appreciation*), jaki przysługuje ustawodawcom państw-stron przy tworzeniu rozwiązań restytucyjnych. Uwzględnia ono konieczność wyważenia sprzecznych interesów i zapewnienia społecznie akceptowalnego kompromisu (*socially acceptable balance between conflicting interests*)⁹⁵. Dotyczy to także wyłączenia uprawnień restytucyjnych w stosunku do określonych kategorii byłych właścicieli⁹⁶.

Ustawa reprywatyzacyjna stworzy jednak nowe prawo o charakterze własnościowym (*new property right*), które zostanie zakwalifikowane jako „mienie” (*possessions*) w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1. Będzie więc podlegać pełnej jurysdykcji ETPC z punktu widzenia zgodności z Konwencją i Protokołem Nr 1⁹⁷. Jurysdykcja ETPC rozciągać się będzie także na kwestie procedur i środków dochodzenia prawa do rekompensaty. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem ETPC, jeśli po ratyfikacji Konwencji państwo decyduje się ustanowić procedury restytucyjne, nie może być zwolnione z obowiązku honorowania wszystkich gwarancji konwencyjnych, w szczególności tych, o których mowa w art. 6 ust. 1⁹⁸.

Prowadzi to do konkluzji, że swoboda ustawodawców krajowych w państwach związanych Protokołem Nr 1 nie jest nieograniczona, a jej wykonywanie podlega kontroli ze strony organów Konwencji. Szczególnie starannego rozważenia wymagać będzie rodzaj i wielkość ewentualnej rekompensaty (np. w celu uniknięcia zarzutu arbitralności). Analizując orzecznictwo, nie należy ograniczać się do

⁹⁵ Wyrok ETPC z dnia 20 lipca 2006 r., skarga nr 30431/03 *Vajagić przeciwko Chorwacji*.

⁹⁶ Zob. m.in. wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie *Gratzinger i Gratzingerova przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 39794/98.

⁹⁷ Zob. cyt. wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, pkt 122–125. Zob. też np. wyrok z dnia 28 września 2004 r. w sprawie *Kopecký przeciwko Słowacji* (skarga nr 44912/98), w którym – z powołaniem się na sprawę *Broniowski* – ETPC stwierdził: „[...] once a Contracting State, having ratified the Convention including Protocol No. 1, enacts legislation providing for the full or partial restoration of property confiscated under a previous regime, such legislation may be regarded as generating a new property right protected by Article 1 of Protocol No. 1 for persons satisfying the requirements for entitlement. The same may apply in respect of arrangements for restitution or compensation established under pre-ratification legislation, if such legislation remained in force after the Contracting State’s ratification of Protocol No. 1 [...]”.

⁹⁸ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 22 sierpnia 2006 r. w sprawie *Beshiri i inni przeciwko Albanii* (skarga nr 7352/03).

spraw dotyczących Polski; wyroki i decyzje ETPC odnośnie do skarg przeciwko innym państwom mogą okazać się inspirujące. Przykładowo, Trybunał respektował w dawniejszym orzecznictwie argumenty dotyczące „zdolności finansowej” (*financial capacity*) państwa⁹⁹. Interesujące wnioski wynikają również z decyzji ETPC z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie *Mordechai Poznanski i inni przeciwko Niemcom*¹⁰⁰, w której – uwzględniając stanowisko sądów niemieckich – Trybunał za niedopuszczalną uznał skargę byłych więźniów obozu koncentracyjnego Auschwitz-Monowitz, dotyczącą roszczeń z tytułu przymusowo świadczonej pracy na rzecz I.G. Farbenindustrie AG¹⁰¹.

Dnia 18 września 2012 r. ETPC wydał decyzje o niedopuszczalności skarg w dwóch sprawach dotyczących aktów nacjonalizacyjnych podjętych na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r., a mianowicie w sprawach *Henryk Pikielny i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 3524/05) oraz *Krzysztof i Karol Ogórek przeciwko Polsce* (skarga nr 28490/03)¹⁰². Niedopuszczalność skarg stwierdzono ze względów formalnych, tj. niewyczerpania przez skarżących środków krajowych (art. 34 ust. 1 i 4 Konwencji). Natomiast merytoryczną decyzję o niedopuszczalności skargi, korzystną dla Republiki Czeskiej, w podobnym kontekście historycznym i prawnym związanym z jednym z „dekretów Benesza”, podjął ETPC dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie *Tomáš Bata v. the Czech Republic*¹⁰³. Sądy polskie powinny wnikliwie przeanalizować wymienione orzeczenia, zwłaszcza w sprawie *Tomáš Bata*, i zaczerpnąć z nich inspirację do zmiany linii orzecz-

⁹⁹ Tak np. w sprawach przeciwko RFN w związku z ustawodawstwem regulującym skutki zjednoczenia Niemiec, zob. orzeczenia w sprawach *von Maltzan i inni* (skargi nr 71916/01, 71917/01 i 10260/02); *Jahn i inni* (skargi nr 46720/99, 72203/01 i 72552/01). Orzekając o niedopuszczalności skargi w sprawie *Susanne Weber* (decyzja z dnia 23 października 2006 r., skarga nr 55878/00), ETPC podkreślił względy stabilności finansów publicznych RFN i z aprobatą odwołał się do stanowiska Federalnego Sądu Konstytucyjnego zajętego w wyroku z dnia 4 sierpnia 1999 r., 1 BvR 1624/98, że naprawienie szkód niezrekompensowanych przez NRD stanowiłoby nadmierne obciążenie finansowe RFN, a ponadto podzielił pogląd tego Sądu w kwestii szerokiego marginesu swobody, z jakiej korzysta ustawodawca, dokonując oceny zdolności finansowej państwa. W związku z tym ETPC uznał, że odmowa zwrotu nieruchomości o obszarze 0,3099 ha (*sic!*), utraconej w 1944 r., miała na celu ochronę stabilności finansowej Niemiec, a więc uzasadniona była interesem publicznym.

¹⁰⁰ Skarga nr 25101/05, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81724>.

¹⁰¹ Zob. też wydany w sprawie tych roszczeń wyrok BGH z dnia 27 maja 2003 r. (VI ZR 389/02) oraz wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2004 r. (1 BvR 1804/03).

¹⁰² K. i K. Ogórek wnieśli przedtem skargę konstytucyjną. Zob. postanowienie TK z dnia 8 września 2004 r., SK 55/03.

¹⁰³ Skarga nr 43775/05, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87590>.

niczej¹⁰⁴, np. w sprawach dotyczących ustawy nacjonalizacyjnej z dnia 3 stycznia 1946 r.

VI. Wnioski końcowe

Ryzyka związane z uchwaleniem ustawy reprivatyzacyjnej w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych nie przemawiają za rezygnacją z wydania takiej ustawy. Zwracamy jedynie uwagę na konieczność starannego jej przygotowania i uzasadnienia. Istotnymi argumentami za ustawodawczą ingerencją są rosnące koszty i inne wady sądowej reprivatyzacji.

Z drugiej jednak strony nie można wykluczyć, że uchwalenie postulowanej ustawy okaże się zbyt dużym wyzwaniem dla władzy ustawodawczej. W rezultacie zapewnienie stabilizacji stosunków własnościowych w Polsce oraz wykładnia kluczowego pojęcia „słuszne odszkodowanie” nadal pozostaną w gestii sądów i Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁰⁴ W kierunku przyjętym w sprawie *Tomáš Bata*, w której ETPC stwierdził m.in.: “Thus, under the relevant law, as applied and interpreted by domestic authorities, the applicant neither had a right nor a claim amounting to a legitimate expectation of obtaining compensation in question and, therefore, could not be regarded as having a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1” (pkt 78 decyzji).

Bohdan Zdziennicki*

Kolizja norm i wartości w sprawach reprivatyzacyjnych

I. Skala problemu

1. Byli właściciele lub ich spadkobiercy, czy też nabywcy ich roszczeń dochodzą praw, których pozbawiły ich powojenne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe. Obok tego pojawiły się ostatnio także roszczenia zbiorowe: Izraela o zwrot mienia żydowskiego, o zwrot własności Łemków, czy roszczenia o mienie ponemieckie. Mamy więc odwoływanie się do przeszłości, ale nie po to, aby zachować ciągłość naszego prawa, ale wręcz przeciwnie po to, aby zerwać ciągłość prawną III Rzeczypospolitej z Polską Rzeczpospolitą Ludową traktowaną jako „czarna dziura” w historii polskiej państwowości. PRL jest tu utożsamiana z „komunistycznym bezprawiem”, stąd powinny być – zdaniem byłych właścicieli lub ich spadkobierców, czy nabywców ich roszczeń – uznane za nieważne peerelowskie akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe.

2. Zakres roszczeń reprivatyzacyjnych stale się rozszerza. Według danych Wydziału Rewindykacji Mienia byłego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, na które często powołuje się prasa¹, wartość mienia przejętego tylko aktami nacjonalizacyjnymi może wynosić od 190 do 250 miliardów złotych.

3. Powyższe szacunkowe liczby, wymagające na pewno starannej weryfikacji, wskazują że reprivatyzacji nie udźwigną ani budżety poszczególnych miast na czele z Warszawą, ani budżet państwa. Zagrożone może być dobro wspólne wszystkich obywateli (por. art. 1 Konstytucji), bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz wolności i prawa różnych osób (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji), czy stabilność finansów publicznych (art. 216 ust. 5 Konstytucji zakazuje bowiem zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 60 procent

* Dr nauk prawnych, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w st. spocz. Tekst stanowi skróconą wersję opracowania monograficznego autorstwa prelegenta pt. *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, SP 2015, z. 3, s. 5 i n.

¹ Nie są one zweryfikowane (uwaga autora – B. Z.).

wartości rocznego produktu krajowego brutto). Polska nie ma również żadnych rezerw, które mogłaby poświęcić na reprivatyzację.

4. Sumy, które można uzyskać od polskiego państwa, spowodowały, że powstało coś co można określić jako „biznes reprivatyzacyjny”. W miarę rozszerzania się skali roszczeń reprivatyzacyjnych pojawiły się związane z nimi różne patologie (oszustwa, fałszerstwa, wyłudzenia itp.). Reprivatyzacja wiąże się więc już nie tylko z prawem cywilnym i administracyjnym, ale niestety wkracza także w domenę prawa karnego.

II. Czy własność to prawo absolutne?

1. Zarówno art. 64 ust. 1, jak również art. 20 i art. 21 Konstytucji dają podstawę do tego, aby mówić o własności prywatnej jako o jednym z praw podstawowych. Każdy bowiem pragnie pewnej materialnej otoczki, która daje mu poczucie niezależności i bezpieczeństwa w stosunku do innych osób. Cytowany art. 21 Konstytucji w swoim ustępie 2 dopuszcza jednak wyłączenie (na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem). Granice innych ingerencji ustawodawcy we własność określa art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowiąc, że ograniczenia tego prawa podmiotowego (jak i innych praw) mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty własności.

Własność jest najszerszym z praw podmiotowych. Potwierdza to art. 140 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że własność pełni nie tylko funkcję indywidualistyczną, ale i publiczną. W myśl tego artykułu granice własności wyznaczają nie tylko ustawy, ale i zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Z kolei art. 5 Kodeksu cywilnego nie pozwala właścicielowi nadużywać swego prawa wbrew zasadom współżycia społecznego. Własność nie jest zatem prawem absolutnym.

Obok prywatnej własności istnieje też własność wspólna (państwowa, komunalna, spółdzielcza). Nie jest ona uprzywilejowana, ale w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji przysługuje jej taka sama ochrona prawna jak własności prywatnej. Nie może być ona traktowana jak „własność niczyja”, którą można swobodnie zaspakajać roszczenia reprivatyzacyjne.

2. To, że akty nacjonalizacyjne czy wywłaszczeniowe były realizowane nietrafnie, czy wadliwie, nie odbiera im rangi aktów prawnych ówczesnej transformacji ustrojowej. Ewa Łętowska trafnie przypomniała, że obiecywano papiery wartościowe, czy rekompensaty i „obietnic tych z kunktatorstwa i nieudolności nie dotrzymano”². W wyniku jednak należących już do historii aktów ustawodawczych powstała nowa rzeczywistość prawna. Wiele osób uzyskało w niej określone uprawnienia łącznie z własnością (np. w wyniku reformy rolnej, uwłaszczenia w latach 70. gospodarstw rolnych, nabycia mieszkań w skomunalizowanych domach itp.). Na znacjonalizowanych, czy wywłaszczonych terenach zrealizowano wiele celów służących dobru wspólnemu wszystkich obywateli (odbudowa zniszczonej przez wojnę infrastruktury, odbudowa Warszawy, budowa nowych dróg, osiedli mieszkaniowych, parków, zieleńców, gmachów użyteczności publicznej itp.). Wiadomo, że otaczająca nas rzeczywistość składa się z wielu współzależnych, od dziesiątków lat ukształtowanych płaszczyzn. Reprywatyzacja mająca naprawić krzywdy wyrządzone przez „komunistyczne bezprawie” nie może tych płaszczyzn zdemolować. Wiąże się z tym bezpośrednio pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych” (por. art. 156 § 2 k.p.a.), do którego nawiązał Trybunał Konstytucyjny w znanym postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że po upływie tylu lat od przeprowadzenia reformy rolnej zmiany o charakterze społecznym, ekonomicznym i prawnym stały się nieodwracalne i ostateczne. To stanowisko ma zastosowanie także do innych aktów nacjonalizacyjnych oraz wywłaszczeniowych.

III. Reprywatyzacja sądowna

1. Prawo słuszne („sprawiedliwe”), to prawo odwołujące się do celów, zasad i wartości Konstytucji oraz do zobowiązań w ratyfikowanych paktach praw człowieka (oenzetowskich, czy europejskich)³. Stąd nie można przyjąć, jak chcą zwolennicy reprywatyzacji, że najwyższym kryterium słuszności prawa jest nienaruszalność prywatnej własności i związana z nią całkowita wolność rynku. Do takiego pojmowania

² E. Łętowska, *Czytać trzeba ze zrozumieniem, a postulować z umiarem*, G.Wyb. z 18.04.2015 r.

³ Por. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994; autor ten mówi nie tylko o prawach wolnościowych, ale i ekonomicznych, socjalnych oraz kulturalnych, jako o niezbywalnych prawach każdego człowieka.

„sprawiedliwego prawa” odwołuje się znana antologia L. Balcerowicza pt. „Odkrywając wolność”⁴. Ten pogląd uznający priorytet rzekomo nieprzedawnialnego prawa i wolnego rynku własności nad rządami prawa (*rule of law*), czyli nad wszystkimi zasadami, celami i wartościami zawartymi w Konstytucji i ratyfikowanych międzynarodowych paktach praw człowieka ciąży nad orzecznictwem sądowym dotyczącym reprivatyzacji nieruchomości⁵.

Nad orzecznictwem sądowym dotyczącym reprivatyzacji ciąży też pogląd Senatu RP wyrażony w znanej uchwale z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą⁶. PRL była państwem niesuwerennym, niedemokratycznym, o totalitarnym charakterze władzy. Natomiast istnieje ciągłość prawna II i III Rzeczypospolitej wyrażająca się w ich suwerennym i niepodległym bycie. Senat wskazał całe obszary prawa PRL, które powinny być unieważnione, wśród których znalazły się akty prawne, na podstawie których „niesprawiedliwie pozbawiono własności”. Stąd wypływa wniosek, że akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe (mające na celu odbudowę kraju ze zniszczeń wojennych i jego rozwój, zgodny z przyjętymi po II wojnie światowej zasadami ustrojowymi), powinno się uznać za nieważne i zwrócić własność byłym właścicielom. Pogląd ten jest popularyzowany w środkach masowego przekazu, zwłaszcza z okazji różnych rocznic traktujących PRL jako synonim „dyktatury i zbrodni”. W takiej otoczce ideologicznej funkcjonują sądy rozpatrujące spory reprivatyzacyjne.

2. Orzecznictwa: Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych realizują jednak wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ciągłości naszej państwowości i obowiązującego w niej prawa. Przyjęto, że do czasu ewentualnej nowelizacji lub derogacji obowiązują w III Rzeczypospolitej przepisy ustanowione w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Nie było delegalizacji PRL, bo mimo wszystkich bolesnych ograniczeń suwerenności była to polska państwowość.

Stan własnościowy ukształtowany aktami nacjonalizacyjnymi i wywłaszczeniowymi stanowi podstawę orzecznictwa sądowego. O tym, czy zaskarżona do sądów administracyjnych decyzja była zgodna z prawem, należy rozstrzygać na podstawie przepisów obowiązujących

⁴ L. Balcerowicz, *Odkrywając wolność*, Poznań 2012

⁵ Por. A. Wąlicki, *Wymiary równości a wymiar sprawiedliwości*, PiP 2015, z. 11, s. 111 i n.

⁶ M.P. z 1998 r. Nr 12, poz. 200.

w chwili jej wydania. Taka sama zasada odnosi się do orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, niezależnie, czy w danej sprawie chodzi o przepisy państw zaborczych do czasu ich zastąpienia przepisami polskimi, przepisy II Rzeczypospolitej, przepisy ustanowione w PRL, czy w III Rzeczypospolitej. Także Trybunał Konstytucyjny przy badaniu, czy mamy do czynienia z kategorią praw nabytych, odwołuje się do prawa obowiązującego w czasie ich powstania.

3. Orzecznictwo sądowe nie podważając konstytucyjnej zasady ciągłości prawa uległo jednak ideologicznej presji traktującej okres PRL jako swoistą „czarną dziurę” w historii naszej państwowości.

Samorządowe kolegia odwoławcze i sądy administracyjne, opierając się na konstrukcji art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 tegoż artykułu, który dla ochrony publicznych praw podmiotowych pozwala bezterminowo stwierdzać nieważność decyzji z powodu „rażącego naruszenia prawa”, zaczęły masowo uchylać decyzje wyłączeniowe i nacjonalizacyjne poprzez stwierdzanie ich nieważności. W ten sposób zaakceptowano polityczne hasło, że przy nacjonalizacji i wyłączeniach „komuniści nie realizowali własnego prawa”. Przyjęta interpretacja art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 tegoż artykułu k.p.a. opiera się jednak na oczywistym błędzie przesunięcia kategoriałnego, ponieważ wskazany przepis o bezterminowym działaniu miał służyć – jak już wspomniano – ochronie publicznych praw podmiotowych, a nie ochronie praw prywatnych (majątkowych). Roszczenia majątkowe nigdy nie są bezterminowe, lecz zawsze przedawnialne.

Akty administracyjne mogą wywoływać także skutki cywilnoprawne, co miało miejsce przy decyzjach nacjonalizacyjnych i wyłączeniowych. Z chwilą jednak powstania określonego stosunku cywilnoprawnego (nie tylko w wyniku czynności czy innych zdarzeń cywilnoprawnych, ale i aktów administracyjnych) podlega on regułom prawa cywilnego a nie prawa administracyjnego. Po wydaniu decyzji nacjonalizacyjnej, czy wyłączeniowej powstawała nowa własność, własność ogólnonarodowa (państwowa). Nie powinny tego zmieniać sądy administracyjne przez nieograniczone w czasie stwierdzanie – na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 tegoż artykułu k.p.a. – nieważności wskazanych wyżej decyzji własnościowych i tym samym uruchamianie dochodzenia roszczeń rewindykacyjnych, czy odszkodowawczych przed sądami cywilnymi. Przy przyjętej dla spraw reprivatyzacyjnych niewłaściwej wykładni art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 tegoż artykułu k.p.a. rola sądów cywilnych zosta-

ła zmarginalizowana, bo ograniczona do ustalenia wysokości odszkodowania. Wbrew przepisom ustrojowym i zasadom proceduralnym odmiennym dla stosunków cywilnoprawnych w stosunku do stosunków administracyjno-prawnych sądy administracyjne, a nie cywilne zaczęły przesądzać o bardzo ważnej części stosunków własnościowych w III Rzeczypospolitej. Zignorowano zasadę, zgodnie z którą czas determinuje zarówno warunki powstania praw cywilnych, ich trwanie, jak i ich wygaśnięcie.

Nota bene, rozwiązanie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 tegoż artykułu k.p.a. umożliwiające, przy wykładni gramatycznej, nieograniczone w czasie stwierdzenie nieważności decyzji z powodu „rażącego naruszenia prawa” koliduje z regułami procesowymi, gdzie zawsze jest określony czas na złożenie skargi, odwołania, apelacji, kasacji itp. Dotyczy to w szczególności decyzji nadzorczych wydawanych w trybie cytowanego art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 k.p.a. Stwierdzenie nieważności (skutek *ex tunc*) burzy bowiem porządek publiczny stworzony przez dotychczas obowiązującą prawomocną decyzję. Dlatego musi być zarówno czymś zupełnie wyjątkowym, jak i ograniczonym w czasie. Wymaga tego dobro wspólne określone w art. 1 Konstytucji, wynikający z art. 2 Konstytucji obowiązek budowania zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, ochrona praw wcześniej nabytych (art. 2), jak i zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji dbałość o bezpieczeństwo i porządek publiczny. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, ograniczonym co prawda zakresem pytania prawnego WSA w Warszawie. Należy jednak podkreślić, że Trybunał uznał za niezgodny z art. 2 Konstytucji przepis art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza on dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, kiedy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Zasada praworządności wynikająca z art. 7 Konstytucji, a więc potrzeba eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych, musi ulec niezbędnej korekcie z zderzeniu z zasadą pewności prawa, wynikającą z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

4. Presja ideologiczna związana z transformacją ustrojową po 1989 r. wpłynęła także na orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w sprawach reprivatyzacyjnych.

Sąd Najwyższy a za nim sądy powszechnie uznały, że do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa (przy omówionym wy-

żej unieważnianiu decyzji nacjonalizacyjnych czy wywłaszczeniowych przez sądy administracyjne na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 k.p.a.) nie wlicza się okresu władania przez organy państwowe lub państwowe osoby prawne, jeżeli dawni właściciele nie mogli dochodzić swoich roszczeń przed sądem lub innym organem. Innymi słowy, jeśli ustrój PRL i związane z nim prawo uniemożliwiały byłym właścicielom starania o odzyskanie utraconej nieruchomości, to można skutecznie podważyć dokonaną nacjonalizację, czy wywłaszczenie i tym samym przerwać zasiedzenie lub unieważnić jego rozpoczęcie przez Skarb Państwa. „Ustrój PRL” (w obowiązującej terminologii politycznej „ustrój komunistyczny”) należy przy takiej interpretacji traktować jako „siłę wyższą” z art. 175 w związku z art. 121 pkt 4 Kodeksu cywilnego. Pogląd taki już przed ćwierćwieczem poddał druzgocącej krytyce prof. Tomasz Dybowski. Stwierdził on, że „stan prawny, na którego podstawie następuje objęcie rzeczy w posiadanie, nie ma wpływu na kwalifikacje posiadania jako samoistnego. Objęcie w posiadanie może nastąpić nawet w sposób bezprawny. Świadomość posiadacza o bezprawności posiadania może co najwyżej mieć wpływ, jeżeli chodzi o nieruchomość, na przedłużenie okresu wymaganego do zasiedzenia”. Co więcej, zgodnie z istotą zasiedzenia były właściciel nie może powoływać się, ani na nadużycie prawa, ani na przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu. Dotyczy to nie tylko aktów nacjonalizacyjnych, ale i wywłaszczeń pod różnymi postaciami, aktów narzucających powstanie stosunków zobowiązaniowych i aktów o podziale majątku między różnymi podmiotami. Według T. Dybowskiego, zasiedzenie – klasyczna instytucja cywilnoprawna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego – nie nadaje się do „naprawiania krzywd komunizmu”. Nie można też negować znaczenia własności ogólnonarodowej tylko dlatego, że powstała ona w okresie PRL⁷.

Klasyczna konstrukcja art. 172 Kodeksu cywilnego jest aideologiczna (całkowicie autonomiczna) i nie przewiduje żadnych innych warunków zasiedzenia poza samoistnością posiadania i poza upływem odpowiedniego czasu. Pod naporem różnych stanów faktycznych i podejmowanych prób korekty dotychczasowego orzecznictwa poglądy Sądu Najwyższego stale ewoluują. Wyjście z opisanej sytuacji wydaje się proste: należy całkowicie odideologizować orzecznictwo

⁷ Zob. T. Dybowski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 133/92*, „Przebieg Sądowy” 1993, z. 5, s. 114 i n.

w sprawach reprivatyzacyjnych i powrócić do klasycznego stosowania z art. 172 k.c., czego warunkiem *sine qua non* jest jednak uprzednie odstąpienie przez NSA i sądy administracyjne od stwierdzania nieważności decyzji nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych w trybie nieograniczonym żadną cenzurą okresową na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.

IV. Konkluzje

1. Dotychczasowa reprivatyzacja opiera się na wykładni prawa sprzecznej z zasadami konstytucyjnymi. Sądy administracyjne i cywilne powinny zmienić dotychczasowe linie orzecznicze i uwolnić się od wywieranej na nie presji ideologicznej związanej z naszą transformacją ustrojową.

2. Omówione tu roszczenia byłych właścicieli mają podstawę moralną (poczucie krzywdy) a nie prawną. Dlatego konieczne jest ich zderzenie z: 1) funkcjami publicznymi jakie pełnią obecnie przejęte przedpółwiczem nieruchomości, 2) prawami osób, które w międzyczasie uzyskały do nich prawo własności, a także 3) możliwościami finansów publicznych. Należy też pamiętać, że każda ustawa reprivatyzacyjna obciąży młode pokolenie Polaków brzemieniem wielomiliardowych rekompensat z dalszym ryzykiem, że w nowo utworzonej przez ustawę reprivatyzacyjną sytuacji prawnej zaistnieje podstawa do dochodzenia odszkodowań do pełnej wysokości. Z moralnego punktu widzenia naprawa dawnych krzywd nie może przecież wyrządzić nowych. Nie można zapomnieć o cierpieniach i prześladowaniach wojennych wszystkich Polaków.

3. Po wyważeniu tych racji (w ramach zasad i wartości konstytucyjnych) oraz po poddaniu ich ocenie przez odpowiednio przygotowane referendum można by (przy pozytywnym wyniku referendum) przygotować ustawę o ograniczonych rekompensatach, z różnymi wyłączeniami podmiotowymi. Trzeba jednak pamiętać, że istnieje wtedy – jak już wskazano – niebezpieczeństwo dochodzenia odszkodowań do pełnej wysokości i bez wyłączeń podmiotowych przed sądami międzynarodowymi.

Głosy w dyskusji przeprowadzonej w ramach pierwszego panelu konferencji

Aleksander Kappes*

Szanowni Państwo! Chciałbym nie tyle zadać pytanie, ile raczej króciutko uzupełnić o wątek współczesny, konkretnie ubiegłoroczny, te bardzo ciekawe wystąpienia, których wysłuchałem z bardzo dużym zainteresowaniem. Chciałem powiedzieć o czymś, o czym nie było jeszcze mowy – i być może nie będzie. Jest jeden podmiot prawny poszkodowany w wyniku aktów nacjonalizacyjnych, który doczekał się kompleksowej likwidacji swojego majątku: jest to Kościół Katolicki.

Słuchamy cały czas interesujących wywodów na temat próby naprawienia skutków aktów bezprawnych, bądź bezprawnych, nawet w świetle ówczesnego prawa decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie różnych aktów nacjonalizacyjnych. Tymczasem w roku ubiegłym wydano ustawę, która w moim przekonaniu szalenie ogranicza możliwości reprivatyzacji, lub można ją też określić jako ustawę nacjonalizującą. Ona przeszła dość bez echa ku mojemu zdumieniu, być może dlatego, że mieliśmy rok wyborczy.

Ubiegłoroczna nowelizacja ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, po pierwsze, znowelizowała przepisy wprowadzające tą ustawę, zgodnie z którymi podmioty podlegające obowiązkowi wpisu do krajowego rejestru sądowego, które były wpisane do dawnych rejestrów sądowych – handlowego, spółdzielni oraz fundacji i stowarzyszeń – podlegają z mocy prawa wykreśleniu z końcem ubiegłego roku, o ile nie przerejestrowały się do KRS. Motywem, jak wynika z uzasadnienia ustawy, motywem tego rozwiązania była chęć zapewnienia bezpieczeństwa obrotu poprzez eliminację „martwych” podmiotów – a może raczej podmiotów „w stanie śmierci klinicznej”, bo one formalnie mają być prawny, są wpisane, natomiast nie mają organów, nie wiadomo jaki mają majątek, no i nie wiadomo co z uczestnikami, z członkami spółdzielni itd. Proszę Państwa, problem jest niebagatelny, bo szacuje się, że takich podmiotów, jeśli chodzi o spółki, to występuje około 100 tysięcy! Są to w dużej mierze spółki przedwojenne, oczywiście również spółki, których nie przerejestrowano, te które są zawiązane

* Prof. nadzw. dr hab. nauk prawnych, prof. Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat w Łodzi.

w latach 80., 90. Do tego doliczmy nawet do 80 tys. innych podmiotów, czyli spółdzielni, stowarzyszeń i fundacji.

I co się dzieje dalej? Jakie są skutki wykreślenia tych podmiotów z rejestrów bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego? Otóż art. 25e ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym przewiduje przejście nieodpłatne przez skarb państwa, z mocy prawa, majątku tych spółek, w tym także ewentualnych roszczeń reprivatyzacyjnych. Wspólnicy tych spółek lub członkowie spółdzielni objętych omawianymi przeze mnie przepisami mogą dochodzić swoich praw, ale tylko i wyłącznie, gdy reprezentują łącznie co najmniej 2/3 głosów w zgromadzeniach wspólników, członków spółdzielni lub innych podobnych organach osób prawnych. A więc już nie tylko *de facto*, ale nawet *de iure* wyłączono możliwość zgłoszenia roszczeń odszkodowawczych w stosunku do Skarbu Państwa, jeżeli ktoś ma mniej niż owe 2/3.

No i wreszcie kwestia przedawnienia roszczeń, która powoduje, że *de facto* następuje nacjonalizacja tego mienia. Otóż zgodnie z art. 25e ust. 4 ustawy o KRS roszczenia te wygasają, jeżeli nie będą dochodzone przeciwko Skarbowi Państwa w terminie roku, od chwili nabycia przez Skarb Państwa. Ten termin już biegnie, ponieważ co do przeważającej ilości tych podmiotów, wykreślenie i przejście z mocy prawa nastąpiło z dniem 1 stycznia. Mam nadzieję, że ta ustawa stanie się przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek może ja już postawię kropkę w tym miejscu, bo to jest jedna wielka niewiadoma. W każdym razie w moim przekonaniu, mówimy tutaj o reprivatyzacji jako o usuwaniu skutków tego co się działo w latach przede wszystkim 40., ale i 50. i 60. Tymczasem mamy do czynienia z nowym problemem i ja się bardzo dziwię, że ten problem niemal przeszedł bez echa. Dlatego uznałem za stosowne powiedzieć to, jeżeli Pani Prezes zgodzi się dołączyć do publikacji konferencyjnej również jakies głosy, to ja chętnie sformułuję to, co powiedziałem na piśmie w szerszej formie. Dziękuję bardzo.

Wojciech Katner*

Należę do tych osób, które mogą uważać się za „ofiara” tzw. reprivatyzacji sądowej i myślę, że podobnie czuje się przynajmniej część sędziów Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych. Zwłaszcza w tych ostatnich bywa tak, że na każdej sesji jest jakaś sprawa reprivatyzacji sądowej.

* Sędzia Sądu Najwyższego, prof. dr hab. nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki.

watyzacyjna. One są bardzo różnej natury, ale powodują, że sytuacja wygląda tak, jak wygląda: sąd staje się „zastępcą” ustawodawcy, bo czy będziemy, czy nie będziemy myśleć o skutkach finansowych ustawy reprivatyzacyjnej – o czym mówił pan profesor Sołtysiński, to fakty są takie, że unikanie problemu od ćwierćwiecza powoduje przytaczanie w Państwa znakomitych referatach rozchwianie orzecznictwa. Taka jest niestety regulacja prawna. I raczej nie można sobie bez ustawy reprivatyzacyjnej mądrzej i ostrożnej poradzić.

Cieszę się z tych uwag, które próbują ograniczyć możliwość czasową dochodzenia roszczeń. Ja sam zgłaszałem – wprawdzie z innego powodu, niż tutaj zostało to zarysowane – zdanie odrębne do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z 2011 r., sygn. III CZP 112/10. Jest bowiem problem, z którym sobie nie można poradzić w tym stanie prawnym, jaki mamy, bez jakiejś zonglerki przepisami w orzeczeniach, które przecież z założenia nie mają stanowić prawa.

Ostatnia uwaga: otóż, proszę Państwa, zanim zostałem przyjęty do tego wspaniałego grona sędziów Sądu Najwyższego, przez jakiś czas funkcjonowałem w administracji państwowej i koledzy moi to wiedzą, że w rządzie pana premiera Buzka przyszło mi podpisać około 300 decyzji reprivatyzacyjnych. Powtarzam to i w takim gronie tym bardziej chcę powtórzyć: w znakomitej części tych spraw odczuwałem ogromny dyskomfort, widziałem bowiem, że z jednej niesprawiedliwości wchodzi się w drugą niesprawiedliwość. Dawaliśmy jakąś satysfakcję temu, kto utracił mienie, przy czym w ogromnej części tych spraw były nadzwyczaj wątpliwe dokumenty i inne dowody świadczące o tym, że się w ogóle coś należy. Dlaczego? Bo w miarę upływu czasu to nie jest już kwestia tego, że chcemy pokrzywdzonych w jakiś sposób ratować. To są już następne pokolenia, jak np. tego Fina, o którym była mowa w referacie pana prof. Nowickiej i pani prof. Sołtysińskiego, ale takich przykładów jest znacznie więcej. To już nie o żadną sprawiedliwość i o żadne pokrzywdzenie, lecz wyłącznie o pieniądze.

Proszę Państwa, przecież była okazja w 2005 r. – w wyniku prac międzyresortowej komisji ekspertów, której miałem zaszczyt przewodniczyć – aby przygotować ustawę reprivatyzacyjną. Było określone, kto ewentualnie i z jakim ograniczeniem finansowym otrzyma świadczenie. Wpłaty były rozłożone na okres od 10 do 15 lat. Dzisiaj mielibyśmy całą sprawę załatwioną. A tymczasem nadal jesteśmy na początku drogi. Chwała, że ta konferencja się odbywa. Oby ona odniosła jakieś skutki!

Jacek Chlebny*

Dziękuję bardzo. Zacznę od pytania do Pani Profesor Nowickiej, która wspomniała o uwarunkowaniach tych międzynarodowych rozstrzyganych spraw, także przez sądownictwo administracyjne, Europejską Konwencję Praw Człowieka i Kartę Praw Podstawowych. Moje pytanie dotyczy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. NSA podjął próbę sformułowania pytania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Była to próba nieudana, ponieważ – powiedzmy sobie szczerze – Karta Praw Podstawowych wymaga znalezienia łącznika z prawem Unii Europejskiej, bo w takim zakresie można ją stosować. Stąd moje pytanie o relewantność prawa unijnego, zwłaszcza dla spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne.

Chciałbym również dodać mój komentarz do tego, co powiedział pan sędzia Zdziennicki na temat art. 156 § 2 k.p.a. i krytyki braku ograniczenia czasowego dla stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na rażące naruszenie prawa. W pełni oczywiście podzielam ten pogląd, a w tej chwili już Trybunał Konstytucyjny wyraźnie przeciw stwierdził, że ustawodawca będzie musiał przemyśleć potrzebę wprowadzenia takiego terminu: 10, 12, a może 15 lat. Trybunał pozostawił tę kwestię otwartą, ale na pewno stwierdzanie nieważności decyzji po 50–60 latach zagraża takiej wartości, jak stabilizacja prawa. Z drugiej jednak strony musimy pamiętać, że gdyby w 1989 r. w naszym systemie prawnym była norma, która uniemożliwiałaby stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na to, że nastąpił upływ czasu, to wiele tych krzywd nie dałoby się naprawić. Oczywiście *de lege ferenda* taki termin, takie ograniczenie czasowe powinno być wprowadzone. Dziękuję bardzo.

Aurelia Nowicka**

Dziękuję bardzo Panu Prezesowi za to pytanie. Niestety odpowiedź na nie będzie dość lakoniczna, ponieważ mamy właściwie jedno duże orzeczenie orzeczenie, które w ogóle dotyczy zastosowania Karty Praw Podstawowych w sprawach, o jakich tutaj mówimy, a przecież Polskę wiąże dodatkowo protokół nr 30 do Traktatu o funkcjonowaniu UE i on także musiałby być uwzględniony, gdyby TSUE orzekał merytorycznie. Podam

* Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, prof. dr hab. nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki.

** Profesor dr hab. nauk prawnych, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

sygnaturę: chodzi o sprawę C-370/13, w której Trybunał Sprawiedliwości UE postanowieniem z dnia 19 czerwca 2014 r. uznał się niewłaściwym.

Na pytanie o *iunctim* z prawem unijnym jest więc bardzo trudno odpowiedzieć. Artykuł 51 Karty brzmi bardzo ogólnie; wynika z niego, że Karta ma zastosowanie wyłącznie wtedy, kiedy państwo członkowskie stosuje prawo Unii Europejskiej. I to byłoby logiczne, ponieważ sam Traktat stanowi że Karta nie rozszerza kompetencji Unii i nie pozbawia, nie ogranicza kompetencji państw członkowskich. Kiedy teraz zapadają pierwsze orzeczenia dotyczące zakresu stosowania Karty, to wszystko przestaje być takie jasne. Warto przywołać tutaj pewną sprawę podatkową z 26 lutego 2013 r. o sygnaturze C-617/10, dotyczącą VAT i działania na szkodę Unii Europejskiej. Trybunał znalazł tam *iunctim*, mimo że stosowane było wyłącznie prawo krajowe, które regulowało sankcje z tytułu oszustwa podatkowego, a łącznik wynikał z uszczerbku na szkodę Unii Europejskiej.

Gdybym na tym poprzestała, to jakaś jasność by znowu mogła się utrzymać. No ale mamy kolejną sprawę – węgierską z grami hazardowymi z 11 czerwca 2015 r. o sygnaturze C-98/14. Muszę powiedzieć, że z tego nic już nie wiadomo. Stan prawny niby wydaje się w miarę jasny, a jednak ja dodam, że Pan Prezes może zbyt surowo ocenił to wystąpienie NSA jako nieudolność.

Państwo pytali o art. 18, czyli o obywatelstwo Unii Europejskiej. Wprawdzie w pierwszym orzeczeniu, o którym wcześniej wspomniałam, był ten wątek swobody przemieszczania się osób, a Trybunał uznał, że ten Fin nie ruszył się od urodzenia z miejsca z Finlandii, nie był w Polsce, już nie mówiąc o Kresach. No ale akurat biorąc pod uwagę te kolejne orzeczenia *iunctim* może dałoby się znaleźć. A mimo to Trybunał tego się nie dopatrzył i powiedział – nie ma żadnego związku z Unią, nie biorę tej sprawy.

Beata Janiszewska*

Dziękuję. Akurat nie mam pytania, ale kilka uwag. Te zagadnienia, które dzisiaj były podejmowane, ja obserwuję od kilkunastu lat z perspektywy nie tylko teoretyka, ale także praktyka. Widzę również zmienność orzecznictwa, o której dzisiaj była mowa. Zwracano tutaj

* Sędzia Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, dr hab. nauk prawnych, adiunkt Uniwersytetu Warszawskiego.

uwagę, jak Sąd Najwyższy podchodził do pojęcia posiadania przy zasiedzeniu, ale przecież przeszedł także ogromną zmianę orzecznictwa w związku z wykładnią art. 10 dużej noweli lipcowej i tego, jak się dolicza posiadanie w czasie, kiedy jeszcze niedopuszczalne było zasiedzanie nieruchomości należących do Skarbu Państwa.

Proszę Państwa, z mojego punktu widzenia, czyli osoby, która przygląda się temu od strony tych instrumentów właściwych dla sądowego stosowania prawa, od strony głównie interpretacji, a potem dokonywania subsumpcji badania skutków zastosowania normy, widoczne jest, jak bardzo zmieniły się pewne wytyczne, związane z dyrektywą wykładni systemowej. Otóż najpierw była jakaś fala entuzjazmu, że prawo własności jest prawie prawem świętym, i widać to było nie tylko w tych sprawach, które są przedmiotem dzisiejszej konferencji, lecz również np. w sprawach o usunięcie urządzeń w postaci słupów elektrycznych tytułem roszczenia negatoryjnego. Jeszcze w latach 2000. zapadały podobne wyroki, nie liczące się z tym, że osiedle nie będzie miało prądu albo że ktoś nie będzie miał wody, bo akurat trzeba usunąć rury pod ziemią. Teraz jest to nie do pomyślenia, nawet nie wpływają te sprawy, bo wiadomo że sąd oddali powództwo. Są inne środki ochrony, ale akurat nie takie. A więc widać tę ogromną zmianę i różnicę. Ja ją sobie jako praktyk pozwolę przypisać, związać właśnie ze zmianą tego odwołania do wykładni systemowej jak postrzegane jest prawo własności w całej jego krasie i jak wyznaczone są przez sądy granice ochrony prawa własności. Bo właśnie to podejście doprowadza do tego, że w pewien odmienny sposób podchodzi się obecnie do tego, ile się należy właścicielowi w ramach ochrony negatoryjnej i windykacyjnej, w jakim zakresie sąd może mu jej udzielić.

Kilka lat temu, chyba na posiedzeniu naukowym Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, pani prof. Holewińska-Łapińska miała znakomite wystąpienie, dotyczące zdaje się kwestii posiadania w kontekście zasiedzania nieruchomości przez Skarb Państwa. Wywody prawne były przeplatane informacjami o wynikach badań socjologicznych. Okazuje się, że na początku lat 90. przekonanie Polaków pytanym o to, czy należy zwracać to, co zostało zabrane przez komunizm itd., socjalizm, było pełne. Powtórzenie tych badań pewien czas później dało zupełnie inne wyniki, ponieważ dostrzeżono, że to zwracanie pełną garścią jest jednocześnie powiązane z ograniczaniem tego, co pozostaje wspólne w tej domenie publicznej, do której każdy ma dostęp. Myślę, że to jest ważne, bo ten aspekt społeczny ma znaczenie także dla sądów i, jak

mniemam, wpływa w pewnym zakresie na kierunki orzecznicze, które wyznacza Sąd Najwyższy, a które potem znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów powszechnych.

Pytania o sprawiedliwość dziejową. Proszę Państwa, dopuszczalny jest obrót tymi roszczeniami! Widziałam to nie raz w sprawach: starsi ludzie, którzy nie mają siły przebicia, którzy nie mają pieniędzy na zapłatę obsługi prawnej, zbywają te roszczenia za bezcen, za grosze. A występują w postępowaniach niejednokrotnie często te same osoby, rozpoczynając od zwolnienia od kosztów, bo są biedne. Ale występują z kolejnymi milionowymi żądaniami. Ponieważ orzekałam w sądzie pierwszej instancji rejonowym i widziałam sprawy zasiedzeniowe, potem w sądzie okręgowym pierwszo instancyjnym widziałam pole walki samotrzeć Sądu Najwyższego, Sądu Apelacyjnego i dwóch sądów warszawskich w sprawach odszkodowawczych o grunty warszawskie. Wszystkie wartości przedmiotu sporu tak duże, że to już musiał być Sąd Okręgowy. No i teraz w ramach orzekania w drugiej instancji ponownie widzę falę spraw i zasiedzeniowych, głównie właśnie takich, ale częściowo także z innej materii, związanych z tą problematyką.

Pytanie o aksjologię, moim zdaniem jest bardzo ważne, bo ono ukierunkowuje wykładnię, którą potem realizują sądy orzeczniczo. Natomiast wydaje mi się, że nie ma na nie prostej odpowiedzi, np. że zwracamy wszystko, bo tak będzie sprawiedliwie.

Krzysztof Strzelczyk*

Przyłączam się do postulatów związanych z wskazaniem pewnych granic czasowych, związanych z sięganiem do decyzji nieważnych administracyjnych. Natomiast w kontekście wypowiedzi pana profesora Kappesa chciałbym zwrócić uwagę, że kwestie związane z obowiązkiem przenoszenia z rejestru handlowego do nowego rejestru to jest kwestia wielu lat wcześniej. Na przeniesienie do Krajowego Rejestru Sądowego było kilkanaście lat, i co więcej, ten termin mijał w 2014 r. Został przedłużony o kolejny rok.

A zatem zadajmy pytanie: ile można czekać? Ile można czekać na przepisanie danych starych spółek? Zwłaszcza że to są nowe pokolenia i wiem z własnego doświadczenia, jakie są trudności z odtworzeniem

* Sędzia Sądu Najwyższego.

dawnego składu spółek, które nie realizowały tego obowiązku. Także jest to pewien przykład na ingerencję ustawodawcy, żeby w pewnym momencie uregulować zaszłości, które trwają wiele lat. Nie chciałbym oceniać tej ustawy, ale jest to jakaś próba definitywnego zakończenia pewnych spraw.

Ziemisław Gintowt*

Nie mam pytań, ale kilka słów komentarza.

Troszkę się poczułem na tej sali, jakbyśmy wracali silnie do PRL. Ja myślę, że to chyba nie jest jednak ten kierunek. Rozumiem, że wadhadło, które poszło w kierunku wolności i restytucji, poszło troszkę za daleko i teraz następuje taka gwałtowna reakcja, że jednak mienie ogólnospołeczne powinno jak gdyby być uprzywilejowane.

Jednak ja się z tym nie zgadzam. Proszę Państwa, udało się, jak rozumiem, tej instytucji, którą wymienił przed chwilą pan profesor Kappes, chociaż nie tylko Kościół Katolicki dostał restytucję swojego mienia, ale też inne kościoły. Ja nie widzę problemu z restytucją rzeczową. Bo co się zmienia w przyrodzie? Właściciel się zmienił. Ale nieruchomości została w tym kraju, podatki wpływają. Jest tylko nowa osoba, która za to ma odpowiadać. Nie dostrzegam żadnego problemu, bo nic nie tracimy. Majątek jest w dalszym ciągu naszym majątkiem. Oczywiście są te problemy, które dotyczą już tylko samego odszkodowania i strasznie mnie bolą głosy, kiedy ktoś mówi: oni chcą tylko pieniądze. No a co mogą chcieć innego w ramach odszkodowania? Właśnie pieniądze. Byliśmy w PRL. Tam wydawano ustawy, dekrety i to nawet zupełnie niezłe. Przecież dekret warszawski nie jest jakimś kompletnie nierozsądnym rozstrzygnięciem w tamtym czasie. Tylko co z niego zrobiono? Nawet go nie stosowano. A jeśli już go stosowano, to wbrew elementarnej treści jego przepisów. Wydaje się, że chyba to trzeba naprawić. Oczywiście możemy przyjąć, że jest jakaś cezura czasowa, ale to może obowiązywać tylko naprzód, a nie wstecz. Przyjmijmy, że komunizm upadł w 1989 albo w 1997 r., kiedy powstała obowiązująca Konstytucja. I od tego momentu zaczniemy coś liczyć, np. że to nie jest posiadanie w ramach imperium, tylko, że to jest posiadanie już w ramach właścicielskich posiadania Skarbu Państwa.

* Adwokat w Warszawie.

Proszę bardzo, rozstrzygnijmy to. Ale nie róbmy tak, że kierując się emocją, raz wahadło przesuwamy w jedną stronę, a teraz chcemy koniecznie wrócić do innych rozstrzygnięć.

I kończąc już – wydaje mi się, proszę Państwa, że tak naprawdę problemy z restytucją, te problemy chyba głównie dotyczą dekretu warszawskiego. Ja oczywiście nie mam danych, ale tak mi się wydaje, że ten ciężar spoczywa na Warszawie. Więc może to się da załatwić w ramach restytucji? Jeżeli prawdą jest że 1 lub 2 tysiące nieruchomości czeka na zwrot, to oddajmy je i spróbujmy chociaż w ten sposób załatwić problem owego odszkodowania. Ja bym powiedział tak, proszę Państwa, ja w ogóle nie wyczuwam zagrożenia, oprócz medialnego, oprócz politycznego bądź emocjonalnego. Bo stracili przede wszystkim nieruchomości obywatele polscy, bo przecież zakładam, że ilość obywateli innych państw, które w 1944 czy 1945 r. miały nieruchomości w Warszawie była naprawdę nieliczna. Stracili obywatele polscy. I to jest realny problem. Bardzo dziękuję za uwagę.

Robert Jastrzębski*

Dziękuję bardzo. Tutaj pan mecenas Gintowt mówił o zwrocie nieruchomości. Do mnie samego zadzwoniono po prostu z pytaniem, czy nie jestem spadkobiercą nieruchomości kancelarii adwokackiej. Skorzystano z książki telefonicznej. Tak przynajmniej wynikało z rozmowy. Natomiast trzeba pamiętać, że nieruchomości przed II wojną światową były bardzo zadłużone, o czym się dzisiaj zupełnie nie mówi. Słynna była sprawa Wilanowa i odzyskiwania tego przez Branickich. W roku 2014 byłem prelegentem na konferencji zorganizowanej przez Instytut Pamięci Narodowej i Katedrę Historii Gospodarczej Szkoły Głównej Handlowej na temat reform rolnych w krajach socjalistycznych i pamiętam właśnie ten kasus. A złotówka przed wojną miała parytet w złocie i była stabilną walutą.

Jeszcze przed wojną była podjęta akcja oddłużeniowa; na ten temat napisano ciekawą pracę habilitacyjną, chyba na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu. A potem mamy nagle pewnego rodzaju, dzisiaj byśmy powiedzieli, oddłużenie po II wojnie światowej. Władze komunistyczne wprowadziły w 1949 r. dekret nominalizacyjny, który do

* Dr hab. nauk prawnych, prof. Uniwersytetu Warszawskiego.

tej pory obowiązuje. Przeliczono złotówki 1:1. To się ładnie w języku greckim nazywa: *sejsachteja*, strząśnięcie długu. I tyle, w sumie można powiedzieć starotestamentowo: mamy rok jubileuszowy, mamy oddłużenie. Ale właśnie dlatego zwrot *in natura* na pewno będzie zupełną niesprawiedliwością! Często hipoteki w II Rzeczypospolitej opiewały na dolary w złocie, a po załamaniu kursu dolara w 1933 r. Roosevelt dokonał dewaluacji dolara. Trochę podobna jest obecnie sytuacja, jeżeli chodzi o frankowiczów.

Związki konfesyjne, nie chodzi tutaj tylko o Kościół Katolicki, po prostu odzyskują nieruchomości. Chodzi o prawie wszystkie kościoły i związki: prawosławny, żydowski itp. To też jest w pewnym sensie też niesprawiedliwość. Oczywiście można posłużyć się tutaj stwierdzeniem Frederyka Zolla, że prawo i *iuridica* to dwie różne rzeczy. No właśnie: czy to są dwie różne rzeczy? Można się nad tym zastanawiać. Natomiast trzeba dokonać pewnego kompromisu. Ten kompromis mógłby polegać na wydaniu odpowiedniej ustawy i przede wszystkim ograniczeniu kręgu osób, którym można zwracać to mienie, np. że będą to obywatele polscy, którzy mieli obywatelstwo w dniu 1 stycznia 1990 r. Zwrot np. do wysokości 20% wartości majątku na drodze administracyjnej byłby moim zdaniem najbardziej odpowiedni. Tak zamierzono np. w ustawie z marca 1932 r. Dziękuję bardzo.

Bohdan Zdziennicki*

Bardzo króciutko chciałem powiedzieć, że wychodzi tu problem, który warto podjąć na jakiejś konferencji, może czysto akademickiej: czy mamy do czynienia z działaniem prawa wstecz? Bo tu cały czas chodzi o próby budowania sprawiedliwości dziejowych czy transformacyjnych. Jest to niesłychanie niebezpieczna sprawa. Ja byłem jednak wychowany – przynajmniej na początku, kiedy miałem styczność jeszcze w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk z panią profesor Ewą Łętowską – na klasycznej cywilistyce. Są pewne zasady co do przedawnienia, co do zasiedzenia. Są one bardzo brutalne, ale porządkują obrót prawny.

Ludzie potracili majątki. Ale przecież to trzeba wreszcie przeciąć. Właśnie w imię sprawiedliwości, że żyjemy dla samych siebie

* Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w st. spocz., dr nauk prawnych.

i dla przyszłych pokoleń. Ustanowiliśmy przecież Konstytucję. Chcę przypomnieć, że kiedy powstał Naczelny Sąd Administracyjny, to jako jeden z pierwszych jego sędziów miałem rozpatrywać skargi tylko na decyzje wydane po jego powstaniu. Pewne przepisy kiedyś inaczej rozumiano, była inna Konstytucja. Dopiero Sąd Najwyższy, chociaż z najlepszą intencją, powiedział, że decyzje nadzorcze oraz wznowieniowe są nowymi decyzjami. W związku z tym, wystarczy wszczęć postępowanie stwierdzenia nieważności bez terminu, żeby zakwestionować wstecz każdą decyzję. I w ten sposób NSA został „powitany przy stole”. Reasumując – upływ czasu jest szalenie ważną sprawą. Warto to podjąć. Temu służy dzisiejsza dyskusja. Przepraszam, że się rozgadałem.

Mateusz Pilich*

Ja bardzo krótko, ponieważ nie mogę nie odnieść się do głosu pana profesora Kappesa na temat ustawy o zmianie KRS. To nie jest tak, Panie Profesorze, że myśmy tej ustawy w Biurze Studiów i Analiz nie zauważyli. Nawet zaczęliśmy pracę nad projektem wniosku Pierwszego Prezesa do Trybunału Konstytucyjnego, chociaż na razie tę kwestię z wiadomych powodów odłożyliśmy. W przygotowanym dla Pani Pierwszej Prezes projekcie sprawozdania o lukach w prawie na temat tej ustawy dość jednoznacznie się wypowiadamy. Z jednej strony pan sędzia Strzelczyk ma rację: ta ustawa naprawia pewne rzeczy. Z drugiej strony można mieć wątpliwości w szczegółach, o których nie będę tutaj mówił. Dziękuję bardzo.

Stanisław Soltysiński**

Dziękuję bardzo. *Ad vocem* do pana mecenasa Gintowta: Panie Mecenasie, nie ma zgody. To nie jest taka prosta sprawa, że po prostu należy nieruchomości zwrócić, bo nikt na tym nie traci, a wszystko zostaje w Polsce. To jest o wiele bardziej skomplikowane. Nieruchomość była zadłużona i ona wraca do trzeciego pokolenia albo do kogoś,

* Dr hab. nauk prawnych, adiunkt Uniwersytetu Warszawskiego, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego.

** Prof. dr. hab. nauk prawnych, emerytowany pracownik naukowy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

kogo reprezentuje Pan mecenas albo ja, a kto kupił roszczenia za bezcen i teraz chce zwrotu w naturze. I wreszcie jeszcze jedna kwestia. To nie jest tylko Warszawa. Ja już czuję się po części warszawiakiem, chociaż oczywiście moje korzenie są w Poznaniu. To jest cały kraj, wszędzie występują problemy. W związku z tym, rzeczywiście problem jest ogromny. Od prawa wymagamy również stabilizacji. Stabilizacja stosunków prawnych ma ogromne znaczenie. I już nikogo innego nie zacytuję, nawet tytułu książki profesora Ohanowicza „Niesłuszne wzbogacenie”, która ma tu zastosowanie. Ale jeżeli nie policzymy, ile to wszystko kosztuje, jeżeli wydamy ustawę, bo może jest taka, że aż do czasów Mieszka I wszystkie nieważne są decyzje wydane bez podstawy prawnej, to nasuwa się cytat z Tuwima: „I choćby nie wiem jak się wyteżał, to nie udźwignie, taki to ciężar”.

Leszek Bosek*

Szanowni Państwo, wydaje mi się, że punktem wyjścia naszej dyskusji powinno być bezpodstawne czy też niesłuszne wzbogacenie. To oczywiście bardzo trudne ocenić, co jest słuszne, co jest niesłuszne. Tutaj widzimy jak bardzo niejednowymiarowa jest sprawa, ale wychodząc od tego punktu trzeba powiedzieć, że także na gruncie prawa odszkodowawczego warto uwzględniać wszystkie okoliczności, które wpływają na zakres obowiązku zwrotu. Tak zresztą kodeks zobowiązań przewidywał w odniesieniu do odszkodowania. I dlatego m.in. Prokuratoria podnosi zawsze taki zarzut, że nie tylko przyczyny rezerwowe należałoby brać pod uwagę, ale również chociażby alternatywne zachowania legalne, które mogą wpływać na rozmiar odszkodowania. To jest dosyć kontrowersyjne, ale wydaje się, że ramy które wyznaczył 7-kowy wyrok Sądu Najwyższego z 2013 r. są troszkę za ciasne. Dziękuję bardzo.

* Prezes Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, dr hab. nauk prawnych, prof. Uniwersytetu Warszawskiego.

Marek Zirk-Sadowski**

Proszę Państwa, na koniec chciałem jedną uwagę jeszcze tylko tutaj zgłosić, jeśli można. Mimo wysiłków prawników, jednak wartości i jakaś kultura wychodzi na wierzch. Nie mogę się zgodzić z takim mechanicznym podchodzeniem do upływu czasu. Są oczywiście takie konstrukcje, jak zasiedzenie i przedawnienie, ale uwzględniają one elementy wartościujące. W pewnych sprawach takie mechaniczne podchodzenie do upływu czasu, czysto formalne, budzi opór. Być może tu ogólnie jeszcze musimy spojrzeć na system wartości, który w społeczeństwie działa i który wchodzi w jakiś konflikt z naszymi rozważaniami o tej nacjonalizacji i reprivatyzacji. Dziękuję bardzo.

* Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, prof. dr hab. nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki.

PANEL DRUGI

REPRYWATYZACJA W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I CYWILNYCH

Ewa Łętowska*

Orzecznictwo sądowe jako instrument reprywatyzacji zdekoncentrowanej

1. Wprowadzenie

1. Tematem niniejszego wystąpienia nie jest treść orzecznictwa reprivatyzacyjnego, ale jego charakterystyka jako narzędzia sprawiedliwości transformacyjnej¹. Zasygnalizowano także występujące w tym zakresie dysfunkcje.

2. Polityczna niemożność efektywnego uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej (z uwagi na bezskuteczne, zawetowane przez Prezydenta, próby legislacyjne, które podejmowano w latach 90.) doprowadziła do pozostawienia reprivatyzacji w gestii sądów, co oznacza, że ma ona charakter zdekoncentrowany.

3. W sprawach reprivatyzacyjnych orzeka wiele jurysdykcji (sądy cywilne, administracyjne, kontrola konstytucyjności przez TK, orzecznictwo ETPC – por. pkt III).

4. Rozwój orzecznictwa reprivatyzacyjnego tradycyjnie przedstawia się „wsobnie”, używając przy tym tradycyjnych kryteriów: a) przedmiotowego (mienie zabużańskie – i szerzej – repatriacyjne, grunty warszawskie, zwroty ponacjonalizacyjne itd.); b) genetycznego (według ustaw będących podstawą orzekania lub zastosowanych konstrukcji i instytucji – np. zasiedzenie); c) jurysdykcyjnego (sądy

* Prof. dr hab. nauk prawnych, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w st. spoczynku, Polska Akademia Nauk.

¹ Sprawiedliwość transformacyjna obejmuje problematykę majątkowych rewindykacji historycznych oraz kwestie prawnokarne i quasi penalne, związane z rozliczeniem przestępstw komunistycznych, lustracją oraz pozbawieniem niesłusznie nabytych korzyści. Por. A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 201, rozdz. IV.

powszechne/administracyjne). Są to materiały czasem o dużej wartości dogmatycznej i praktycznej. Taka prezentacja orzecznictwa oznacza jednak analizę jego treści wewnątrz wyróżnionych w ten sposób kategorii. Tymczasem niezbędne jest dostrzeżenie „ciągów technologicznych” (sekwencji) orzeczeń, zwłaszcza jurysdykcji sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Sądy administracyjne i powszechne orzekając w kwestiach reprivatyzacyjnych często tworzą bowiem charakterystyczną sekwencję, odnoszącą się do reprivatyzacji tego samego przedmiotu własności (zazwyczaj nieruchomości lub jej części). Jest to następstwo procedur i orzeczeń prowadzących do odwrócenia skutków dawnej ingerencji we własność. Tymczasem poszczególne tryby i segmenty postępowań toczą się same w sobie, a wykładnia prawa trwa zróżnicowana w obrębie orzecznictwa administracyjnego i powszechnego. To służy raczej wygodzie danej jurysdykcji (formalizacja i ograniczanie zakresu rozpoznania), niż zbudowaniu sprawnego „ciągu technologicznego” sprawiedliwości transformacyjnej.

5. Na orzecznictwo trzeba więc spojrzenia „z góry”, z perspektywy narzędzia służącego osiągnięciu pewnego celu społecznego: reprivatyzacji jako wymagania sprawiedliwości transformacyjnej. Prawoznawstwo zainteresowane co najwyżej orzecznictwem prywatyzacyjnym każdej jurysdykcji oddzielnie, nie dostrzega dynamicznego wzajemnego wpływu tego orzeczniczego rozwoju – na siebie nawzajem. W konsekwencji nie dostrzega się także patologii („byznes reprivatyzacyjny”²), zaś izolacjonistyczne podejście do analizy orzecznictwa i nie tylko przeciwstawienie się dewiacjom, lecz wręcz utrudnia dostrzeżenie, że niektóre kierunki orzecznictwa tym dewiacjom sprzyjały.

6. Zdekoncentrowaną reprivatyzację charakteryzują następujące cechy.

A. Subsidiarność zakresu właściwości sądów orzekających. Skoro ustawodawca nie podejmuje zadania, sądy (powszechne i administracyjne) pełniąc swoją funkcję *faute de mieux*, czynią to w granicach obowiązującego prawa stanowionego, ewentualnie korygowanego interpretacyjnie, przy pomocy tradycyjnych narzędzi, jakimi dysponują³. W wypadku sądów administracyjnych to orzekanie o wadliwości

² B. Zdziennicki, *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, SP nr 3/2015, s. 5–8, P. Słowik, *Prawo w służbie złego*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 3.4.2016, dodatek „Prawnik”.

³ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach reprivatyzacyjnych wyraźnie podkreśla tę cechę istniejącego modelu reprivatyzacji zdekoncentrowanej, zob. uchwały TK: z dnia 24.6.1992 r.,

aktów administracyjnych, którymi w swoim czasie naruszono pierwotnie własność (postępowanie nadzorcze i wzruszalność wadliwych decyzji administracyjnych). W wypadku sądów powszechnych – jest to przede wszystkim indemnizacja, będąca skutkiem wadliwej (wzruszonej) decyzji administracyjnej. Ten model reprzywatyzacji jest głównie nastawiony na sytuacje, gdy do naruszeń własności doszło poprzez ekscesywne (ówczesne) stosowanie prawa. Reprzywatyzacja jest wtedy korektą już wcześniej popełnionych błędów stosowania prawa. Zasadniczo nie wchodzi tu w grę zmiana aksjologii w podejściu do własności, celów i ograniczeń obrotu. Naiwnością byłoby jednak sądzić, że w ramach luzów interpretacyjnych brak jest możliwości dopasowania istniejących narzędzi prawnych do zmiany aksjologii. Jest to zwłaszcza widoczne na przykładzie dynamiki interpretacji przepisów prawa cywilnego i administracyjnego, wykorzystywanych przez sądy orzekające o reprzywatyzacji (por. niżej, zwłaszcza pkt IV).

B. Kazyistyka, niejednolitość, fragmentaryczność oraz sekwencyjność orzekania. Ta ostatnia dotyczy (w pierwszej fazie) uchylecia decyzji pierwotnie naruszających własność (w postępowaniu nadzorczym) i (w fazie drugiej) indemnizacji za skutki tych decyzji.

C. Związek między restytucją i indemnizacją przy reprzywatyzacji zdekoncentrowanej. To zagadnienie nigdy nie doczekało się przyzwoitego opracowania⁴. Teoretycznie uchylanie wadliwych dawnych decyzji miało powodować restytucję *in natura*; rychło jednak okazało się, że nie jest to możliwe na skutek upływu czasu, kolejnych zmian właścicielskich (dokonywanej w dobrej wierze) i zmian w fizycznej naturze przedmiotu reprzywatyzacji. Wtedy otwierało się pole dla indemnizacji w miejsce niemożliwej rewindykacji. Zakres indemnizacji reprzywatyzacyjnej jest szerszy, niż zakres reprzywatyzacji realizowanej poprzez uchylanie w postępowaniu nadzorczym decyzji ingerujących we własność. Zaciemnieniu obrazu sprzyjało, że reprzywatyzacyjne roszczenia indemnizacyjne próbowano (stopniowo i nie bez sukcesów) rozciągać na zaniechanie reprzywatyzacyjnych działań legislatora⁵. Podstawą normatywną indemnizacji był bowiem art. 417 k.c., z charakterystyczną,

W 11/91, OTK 1986–1995, t. 3 (1992), z. 1, poz. 18; z dnia 18.6.1995 r., W 19/95, OTK-ZU 1996, z. 3, poz. 25.

⁴ Por. *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010, s. 542.

⁵ Np. na tle ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051) i konstruowanie roszczeń indemnizacyjnych na podstawie jej art. 7.

autonomicznie i szeroko ujętą przesłanką bezprawności wyrządzenia szkody. Taka sytuacja nie wywiera presji na sądy orzekające o indemnizacji, aby przywiązywać uwagę do postaci i genezy bezprawności oraz różnicowania obowiązku indemnizacyjnego władzy publicznej w zależności od tego, czy chodzi o skutki decyzji uchylanych w postępowaniu nadzorczym, czy o reprzywatyzacyjne zaniechania legislacyjne. W pełni też należy podzielić pogląd M. Kalińskiego, że „być może grzechem pierworodnym wspomnianych projektów [legislacyjne czy systemowe rozwiązanie reprzywatyzacji – w liczbie pojedynczej lub mnogiej, przyp. E.Ł.] było przyjęcie błędnego założenia, iż indemnizacja powinna prowadzić do odzyskania pełnej wartości utraconego mienia. Przy takim ujęciu trudno się dziwić, brakowi woli politycznej co do wprowadzenia reprzywatyzacji mienia przejętego legalnie”⁶. Co więcej, bieg wydarzeń prowadził dalej, do stopniowego rozszerzania zakresu reprzywatyzacji mienia utraconego w sposób *illo tempore* nielegalny. Tym sposobem w tych rozszerzonych ramach reprzywatyzacji zdekoncentrowanej zmieściło się to, w gruncie rzeczy powinien był zrobić ustawodawca, regulujący reprzywatyzację mienia przejętego w swoim czasie legalnie, a co obecnie uważa się za pomyłkę historii i aksjologii. Dokonało się to jednak za cenę wypaczenia narzędzia, jakim posługiwały się sądy.

7. Model reprzywatyzacji zdekoncentrowanej, z izolacjonistycznym nastawieniem uczestniczących w nim jurysdykcji ułatwia artykułację ekscesywnych roszczeń reprzywatyzacyjnych, nie mających pokrycia w prawie i jego aksjologii, utrudniając dostrzeżenie biznesu reprzywatyzacyjnego, a nawet napędza ten biznes. Biznes reprzywatyzacyjny pod hasłem świętej własności dąży do realizacji wątpliwych roszczeń, zgłaszanych i egzekwowanych przez wyspecjalizowane firmy prawnicze. Szkodzi to samym sądom, nie umiejącym rozpoznać zjawiska z uwagi na właściwy im izolacjonizm orzekania i ewaluacji własnego orzecznictwa. Ściąga to na nie krytykę za zaniedbania mające źródło w zaniedbaniach innych władz. To tutaj należy upatrywać jednej z przyczyn społecznej delegitymizacji społecznej sądów, które sądy nie potrafią zapobiec, niedostatecznie dostrzegając specyfikę sytuacji, w jakiej orzekają.

⁶ M. Kaliński, *Meandry reprzywatyzacji gruntów warszawskich*, [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016, s. 361.

2. „Świętość własności”: aksjologiczny wspólny mianownik reprivatyzacji

Metafora o świętości własności jest najszerszym wspólnym mianownikiem sprawiedliwości transformacyjnej, której fragmentem są istniejące (i nowo-pojawiające się) roszczenia reprivatyzacyjne. Ten sam wspólny mianownik ideowy dotyczy – co nie tożsame – także oczekiwań, postulatów i aspiracji. Służy on jako ich aksjologiczny zwornik mający uzasadnić pełną rekompensatę, jeśli nie przez zwrot *in natura*, to poprzez odszkodowanie (indemnizację): reprivatyzujemy lub indemnizujemy (musimy, powinniśmy), ponieważ własność to rzecz święta.

Ta metafora pozornie sakralizuje własność. Jest jednak używana pragmatycznie, jako rodzaj tricku psychologicznego. Wspiera, legitymizuje i uszlachetnia już nie tylko roszczenia, ale wręcz aspiracje reprivatyzacyjne. *En masse* zapewnia im – na kredyt – nobliwość aksjologiczną. Zabieg psychologiczny polega na kamuflażu i sakralizacji zjawisk, za którymi nie zawsze i nie w takim rozmiarze kryją się interesy zasługujące na ochronę prawa. Niektóre – także te nie zasługujące na nią – też korzystają z ideowego wsparcia. Przykładowo Polskie Towarzystwo Ziemiańskie⁷) zgłaszając swe postulaty rewindykacyjne i odszkodowawcze, operuje metaforą „złodzieja kradnącego własność”. Prawo rzeczywiście działa siłą, i o tyle istnieje jakieś podobieństwo.

Jednak ani reforma rolna, ani nawet dekret Bieruta, nie były działaniami złodzieja. Były aktami transformacji ustrojowej. Może nietrafnej, ale takiej, jaka zdarzyła się w naszej historii. Efektowne porównanie do nieodpowiedzialności złodzieja, jest typowym przykładem usiłowania „narzucenia własnej narracji prawniczej”, aby użyć tego modnego dzisiaj określenia. Kryje się zaś za tym chęć wykorzystania siły intelektualnej (wzbudzenie u adwersarza poczucia dyskomfortu aksjologicznego: wszak sprzeniewierza się on „świętości” i opowiada się po stronie „złodziei”).

⁷ Organizacja ta prowadzi polemiki (także z wywiadami prasowymi), wykupując płatne ogłoszenia. Mój wywiad (G.Wyb. Stołeczna 14.2.2015, *Własność nie jest święta*) spotkał się z polemiką w formie listu otwartego opublikowanego jako płatne ogłoszenie – G.Wyb. 7.4.2015). Moja replika (nie w postaci ogłoszenia!) – *Czytać ze zrozumieniem, postulować z umiarem* (G.Wyb. Stołeczna 18.4.2015). Jest to klasyczne działanie grupy nacisku za przyjęciem lub odrzuceniem pewnych koncepcji i konstrukcji prawnych.

Tymczasem nawet w wypadku posiadacza w złej wierze (złodziej!) i jego rozliczeniach z windykującym właścicielem, w normalnych, nietransformacyjnych czasach, złodziej nie odpowiada, „gdyby rzecz uległa pogorszeniu lub utracie także wtedy, gdyby znajdowała się w posiadaniu uprawnionego”. U nas rewindykujący uważają, że odszkodowanie ma rację bytu, gdy ich sytuacja – niezależnie od rewolucyjnej ingerencji państwa we własność – jest konsekwencją także zniszczeń wojennych (więc i tak by ich mienie doznało uszczerbku, nawet bez transformacji ustroju), gdzie czynnikiem szkodzącym było działanie władz okupacyjnych lub/i zmiana granic (działanie obcych potencji), gdy sporny majątek był zadłużony do granic wartości, gdy dowody tego, co zostawiono za granicami kraju są wątpliwe, albo gdy to, czego posesjonat jest pozbawiony, zabrało niepolskie państwo.

Aktywność w narzuceniu ekscesywnej ochrony prawnej jest tu widoczna. Powołanie się na reprivatyzacje dokonywaną w imię ochrony świętości zwalnia od głębszej systemowej refleksji, wywierając zarazem presję moralną na uznanie *en masse* wszelkich pretensji zgłaszanych w imię tegoż hasła. Ponadto utrudnia realizację postulatu proporcjonalizacji rozkładu ryzyk transformacyjnych. Wspomniana metafora o świętości własności nie ma wsparcia ani konstytucyjnego⁸, ani w aktach prawa międzynarodowego. Bywa natomiast akceptowana w orzecznictwie, jako podłoże interpretacji rozszerzającej. Jeśli chodzi o podstawę uchylecia pierwotnych aktów administracyjnych oraz indemnizację reprivatyzacyjną⁹.

Żądania reprivatyzacyjne mają genezę w rozmaitych wydarzeniach związanych z II wojną światową, zmianami geopolitycznymi i przekształceniami ustrojowymi. Wchodzą tu w grę między innymi następujące grupy sytuacji:

- kwestie, których regulację zapowiedziano, ale jej nie dokonano albo przeprowadzono nie tak, jak należało (np. do 2005 r. mienie zabużańskie; grunty warszawskie; nieruchomości opuszczone w miastach). Do mniej więcej lat 80. XX w. ustawodawca wielokrotnie podejmował punktowe inicjatywy (w różnych ustawach

⁸ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 528. Brak konstytucyjnego publicznego prawa podmiotowego o takiej treści.

⁹ Zob. również wspomniany już art. 7 ustawy z 6.7.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (wyżej przyp. 5). Orzecznictwo SN było w tym względzie chwiejne por. uchwałę SN z 12.12.2012 r., III CZP 94/12, OSNC 2013, z. 7–8, poz. 85; O.M. Piaskowska, *Notatka dotycząca linii orzeczniczej do art. 7 ustawy*, LEX nr 194775.

z lat 60., 70. oraz 80.)¹⁰, których celem było wygaszanie istniejących roszczeń (wynikających z obietnic złożonych dawnym właścicielom, którym odjęto własność po wojnie). Przemiany własnościowe dokonywane przed zmianą systemu, obecnie uznaje się za „pomyłkę historii”¹¹. Brak tu przy tym oceny zgeneralizowanej; nigdy jej nie dokonano w sposób uniwersalny i nie wyciąga się wyważonych wniosków z tych sytuacji punktowych – gdzie jej dokonano. Generalnie ujmując przedmiotem żądań reprivatyzacyjnych są więc sytuacje, gdy *illo tempore* własność odjęto, a w zamian coś obiecano, tyle, że tego nie spełniono i legalne odjęcie własności (oceniane obecnie jako niesprawiedliwe z punktu widzenia obecnych standardów i aksjologii). Te ostatnie sytuacje w gruncie rzeczy w ogóle nie powinny być poddawane reprivatyzacji na drodze sądowej, lecz na drodze legislacyjnej;

- **ekscesy orzekania.** Zjawisko to normalnie zdarza się przy okazji każdej aktywności orzeczniczej, istnieją zatem stosowne instrumenty sanujące. Ekscesy orzecznicze bywały popełniane przy wszystkich okazjach, o jakich mówimy w związku z reprivatyzacją (np. reforma rolna, nacjonalizacja *sensu largo*); chodzi tutaj o złe stosowanie ówczesnego prawa. Te sytuacje stosunkowo najłatwiej się poddają reprivatyzacji zdekoncentrowanej, sądowej i posiadanym przez nią narzędziom;
- **zupełnie nowe żądania, formułowane „przy okazji” dawnych roszczeń reprivatyzacyjnych i indemnizacyjnych.** Slogan o „świętej własności” częstokroć służy ekscesywnemu rozumieniu pomyłek historii. Niektóre z nich bywają nawet sankcjonowane normatywnie¹² – w wyniku nawarstwiających się cząstkowych regulacji.

¹⁰ Dotyczy to np. odszkodowań b. właścicieli gruntów warszawskich wygaszane w kolejnych ustawach o gospodarce gruntami (nieruchomościami) z 1958, 1985 i 1997 r (bliżej postanowienie TK 28.10.2015 r., P 6/13, OTK ZU Nr 9A/2015, poz. 161). W zakresie prawa wodnego – por. charakterystyczne meandry stała linia sądowa w suwalskim, – por. TK 7.5.08, SK 14/06, OTKZU Nr 4A, 2008, poz. 66.

¹¹ Wedle orzecznictwa TK brak podstaw do jednolicie negatywnego traktowania wszelkich przejawów nacjonalizacji i odjęcia własności – por. ocena TK z 25.2.1992 r., K 3/91 wobec dekretu z 8.3.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, TK z 18.6.1996 r., W 19/95. Z kolei stanowisko Senatu RP było bardziej jednoznaczne w kondemnacji majątkowych przekształceń ustrojowych po II wojnie światowej – por. tom Reprivatyzacja w systemie prawa, Senat RP, 1999, zwłaszcza referat W. Łączkowskiego, *Ustrojowe podstawy reprivatyzacji w III RP*. Trafnie zwraca uwagę B. Zdziennicki, jw. s. 31, że roszczenia reprivatyzacyjne opierają się – w zależności od potrzeby – na dwóch sprzecznych tendencjach: aprobujących i kwestionujących ciągłość między PRL i III RP.

¹² Np. w ustawie z dnia 8.7.2005 r., o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 195. Obejmuje ona, gdy idzie o nieruchomości, szerszy zakres rekompensaty, niż wynikający z pierwotnych tzw. umów republikańskich.

Idą z tym w parze wysiłki zmiany orzecznictwa. Czasem zresztą te oczekiwania się spełniały¹³.

3. Cztery jurysdykcje

3.1. Uwagi ogólne

Reprywatyzacja w Polsce jako narzędzie sprawiedliwości transformacyjnej, jest rozdzielona na cztery jurysdykcje: sądy powszechne (cywilne), administracyjne, Trybunał Konstytucyjny i ETPCz. Jest to rozdzielenie funkcjonalne, a nie zwykły podział rzeczowy materii. Oznacza to, że orzeczenia tych jurysdykcji wpływają na siebie, czasem w tych samych sprawach (sekwencja). W takiej sytuacji szczególnie niepożądanym jest izolacjonizm poszczególnych jurysdykcji¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny i ETPCz stwarzają przede wszystkim (choć nie wyłącznie¹⁵) **determinanty (aksjologiczne i normatywne) systemu**, w jakim działają dwie pierwsze jurysdykcje. Trybunał odpowiada nadto na pytania doń zgłaszane przez sądy i w tym zakresie oczekiwać należałoby ściślejszej współpracy i pomocy¹⁶.

3.2. Orzecznictwo ETPCZ

Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – zwłaszcza dla sądów powszechnych – wynika nie tylko ze spraw reprywatyzacyjnych, w których stroną była Polska, choć one są naj-

¹³ Dotyczy to np. rewindykacji na rzecz Kościoła Katolickiego, realizowanych w trybie działania Majątkowej Komisji Wspólnej. Orzecznictwo sądowe (SN i NSA) rozszerzając potraktowało wyłączenie drogi sądowej w tych sprawach, obejmując nim także (bynajmniej pierwotnie nie wyłączone) roszczenia osób mających prawa dotyczące nieruchomości zwracanych Kościołowi (prawa najemców i dzierżawców). Blżej zob. E. Łętowska, *Nieodczuwalność wykładni dynamicznej przy ocenie reżimu prawnego Kościelnej Komisji Majątkowej (przyczynki do braków w metodach prawniczej analizy problemu)*, [w:] *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, L. Kondratiewa-Bryzik, Warszawa 2012, s. 141–164; meandry orzecznictwa na tle wygaszonych przez ustawodawcę roszczeń w zakresie prawa wodnego, por. wyrok TK z 7.5.2008 r., OTK ZU Nr 4A, 2008, poz. 66.

¹⁴ Szczególną postacią izolacjonizmu, właściwą Trybunałowi Konstytucyjnemu jest odmowa udzielenia odpowiedzi na pytania – szerzej E. Łętowska, *Trudności stawiania pytań i odpowiadania – o dialogu między sądem administracyjnym i sądem konstytucyjnym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 5–6, s. 280–300. Krytycznie o tego rodzaju praktyce w sprawie reprywatyzacyjnej – zdanie odrębne T. Liszcz do wyroku TK sygn. P 6/13, OTK-ZU Nr 9A/2015, poz. 161.

¹⁵ TK rozpatruje skargi konstytucyjne i pytania prawne, co rzutuje na rozstrzygnięcia w konkretnych sprawach; ETPCz również wypowiada się w przedmiocie skarg jednostek.

¹⁶ Szerzej o obowiązkach TK w zakresie współpracy realizowanej poprzez pytania prawne (wadliwość praktyki uchylania się od odpowiedzi) zob. E. Łętowska, *Prawo do sądu – różnice perspektywy* [w:] *Aurea Praxis Aurea Theoria, Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Warszawa 2011, s. 2857–2887.

chętniej powoływane przez sądy, ale i tych, które dotyczyły w ogólności sprawiedliwości transformacyjnej i aksjologii znaczącej dla państw członkowskich i ich sądów¹⁷.

Należy podkreślić charakterystyczny dla ETPC **brak jednoznacznej kondemnacji (białe-czarne) zaszłości historycznych**, których dotyczą sprawy reprivatyzacyjne, akcentowanie konieczności wazenia wartości oraz harmonizowania interesów pozostających w konflikcie. ETPC swym orzecznictwem reprivatyzacyjnym wypowiada się także w sprawach indywidualnych, gdzie doszło do oddalenia (braku załatwienia) roszczeń reprivatyzacyjnych przez sądy krajowe, a co uznano za naruszenie praw człowieka nie tyle ze względu na ściśle rozumiane naruszenie własności¹⁸, ile raczej z uwagi na opieszałość załatwienia sprawy.

Z orzecznictwa ETPC nie daje się wyprowadzić jednoznacznej, ogólnej normy nakazującej reprivatyzację¹⁹.

3.3. Orzecznictwo TK

Trybunał Konstytucyjny w sprawach reprivatyzacyjnych także wystrzegał się postawy zero-jedynkowej, nie ulegając mitowi ochrony świętej własności. Zachował ostrożność w formułowaniu ogólnego obowiązku zwrotu²⁰ i pełnej indemnizacji przy reprivatyzacjach²¹.

¹⁷ L. Garlicki, *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności (aktualne tendencje w orzecznictwie ETPCz)*, w *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 399

¹⁸ Por. wyroki w następujących sprawach przeciw Polsce: *Jabłońska* (skarga nr 60225/00, wyrok z 2004 r.); *Szenk* (skarga nr 67979/01, wyrok z 2005 r.); *Beller* (skarga nr 51837/99, wyrok z 2005 r.); *Koss* (skarga nr 52495/99, wyrok z 2006 r.); *Grabiński* (skarga nr 43702/02, wyrok z 2006 r.); *Berent-Derda* (skarga nr 23484/02, wyrok z 2008 r.); *Serafin i in.* (skarga nr 36980/04, wyrok z 2009 r.); *Prądzynska-Pozdaniakow* (skarga nr 20982/07, wyrok z 2009 r.); *Tymieniecki* (skarga nr 9590/06, wyrok z 2009 r.); *Radoszewska-Zakościelna* (skarga nr 858/08, wyrok z 2009 r.); *Derda* (skarga nr 58154/08, wyrok z 2010 r.).

¹⁹ L. Garlicki, jw.

²⁰ TK uznał „prawo do zaliczenia” równowartości pozostawionego za Bugiem mienia za surogat własności, objęty gwarancją własności (wyrok TK z 19.12. 2002 r., K 33/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 97). Jest to swoisty surogat utraconego prawa własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, ale uznanym w porządku prawnym Rzeczypospolitej prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym. Prawo to korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Por. też postanowienie z 28.10.2015 r., P 6/13, OTK ZU Nr 9A/2015, poz. 161, potwierdzające (pkt 59) brak istnienia w konstytucji ogólnej normy zobowiązującej ustawodawcę do zagwarantowania wszystkim byłym właścicielom odszkodowania.

²¹ TK w tym zakresie przeszedł ewolucję od początkowego utożsamiania odszkodowania sprawiedliwego czyli ekwiwalentnego, umożliwiającego odtworzenie sytuacji majątkowej (K 1/90, P 5/99) ku tezie, że rekompensata niepełna nie może być traktowana jako z natury rzeczy niesprawiedliwa (K 20/02, SK 11/02, K 33/02). *Problematyka utraty własności w wyniku nacjonalizacji oraz wywłaszczenia*

Stanowisko TK jest wyrazem realistycznego poglądu, że zarówno II wojna światowa, jak i zmiany związane z uspołecznianiem gospodarki po jej zakończeniu, których skutki ma niwelować obecna transformacja, są czymś, co się nam po prostu przytrafiło jako społeczności. A że *quidquid delirant reges plectuntur Achivi* (za głupstwa królów płacą ich narody), uszczerbki we własności, w różnych postaciach, nie oszczędziły żadnej grupy społecznej. Nie ma zatem powodu, aby zdecydować się na pominięcie proporcjonalności przy reprivatyzacji jako narzędzia sprawiedliwości transformacyjnej, w imię zadośćuczynienia uszczerbkom akurat właścicieli.

3.4. Sytuacja sądów

Sądy są w ten sposób poddawane sprzecznym oczekiwaniom. Z jednej strony na kierunek ich orzecznictwa wpływa bowiem ostrożne podejście TK i ETPC, natomiast z drugiej – mit „świętości własności”. Ten ostatni stanowił paliatyw nieistniejącego ogólnego prawa do restytucji/indemnizacji reprivatyzacyjnej. Był przy tym wspierany działaniami energicznych, dobrze zorganizowanych pełnomocników stron, używających atrakcyjnego języka dogmatycznego i tym sposobem forsujących wygodne mikrorozwiązania dogmatyczne w pismach procesowych. Przyjęcie ich przez sąd („przepisanie” w wyroku) ułatwia orzekanie.

Istnienie tego rodzaju dobrze zorganizowanego, prawniczego lobby proreprivatyzacyjnego, które doskonale wykorzystuje możliwości wpływu na interpretację prawa, jest dostrzegane nie tylko w publicystyce prawniczej²², ale i bywa też uświadamiane przez SN²³. Tymczasem mówimy tutaj o pewnego rodzaju patologii, często spotykanej w sprawach angażujących (jak w tym wypadku) duże kapitały.

w wybranych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, Listopad 2011, BTKZOiS, s. 11, W sprawie SK 41/09 TK podkreśla, że „pełne zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych osób (ich następców prawnych) które utraciły własność nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego, mogłoby powodować w konsekwencji również masowe naruszenie praw konstytucyjnych innych osób” *Problematyka utraty...*, s 32. Niestety, postanowienie z 28.10.2015, P 6/13, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 161, umarzając postępowanie w sprawie pytania WSA należy określić jako nadmiernie ostrożne i – co gorzej – nie odpowiadające potrzebie dialogu sądowego (zadano pytanie w trudnej sprawie o społecznym znaczeniu, TK się uchylił od odpowiedzi. Por. trafna krytyka w zdaniu odrębnym T. Liszcz.

²² P. Słowik, *Prawo w służbie złego*, Dziennik Gazeta Prawna. Prawnik 3.4.2016.

²³ Świadomy sprzeciw wobec ulegania tego rodzajowi manipulacji przez SO i powodów żądających indemnizacji, zob. wyrok SN z 10.8.2006, V CSK 248/06, Lex 558630

Zakres, w jakim sądy orzekały (lub orzekają)²⁴ „w reprivatyzacjach” wynika z punktowego korygowania przez Trybunał Konstytucyjny działań ustawodawcy (tak na drodze ku transformacji ustrojowej powojennej, jak i w ramach transformacji po 1988 r.). Orzecznictwo sądów w sprawach reprivatyzacyjnych rozwija się więc meandrami, wyznaczanymi konsekwencjami orzeczeń TK, uznających za nieproporcjonalnie obciążliwe (w okresie zabierania własności) decyzje ustawodawcze lub nieproporcjonalnie restytucyjne (podmiotowo, przedmiotowo, czasowo itd.) działania ustawodawcy na etapie reprivatyzacji²⁵.

3.5. Sądy powszechne

Narzędziem reprivatyzacji dla sądów powszechnych jest przede wszystkim **indemnizacja**, tzn. naprawienie szkody wyrządzonej działaniami władzy. Orzecznictwo sądów w sprawach reprivatyzacyjnych dotyczy zarówno indemnizacji występującej samodzielnie – jako główne roszczenie, jak i substytucyjnej – zamiast reprivatyzacji *in natura*.

Konstrukcja omawianych roszczeń odszkodowawczych uległa na przestrzeni ostatniego dwudziestolecia zasadniczym przemianom co do jej zakresu i uwarunkowań. Generalnie sprzyjały one stopniowemu rozszerzaniu możliwości indemnizacyjnych²⁶. Szczególną sytuację tworzy tu odszkodowanie będące następstwem (drugi etap sekwencji reprivatyzacyjnej) uchylecia (pierwszy człon sekwencji) uznanej za wadliwą decyzji administracyjnej, którą pierwotnie wkroczone we własność. Za przyczyny tego stanu rzeczy należy uznać:

- „pulweryzację” instytucji Skarbu Państwa i jednoczesną autonomizację odpowiedzialności poszczególnych *stationes fisci*, m.in. wskutek komunalizacji, co sprzyja ukryciu ekscesu interpretacyjnego;
- **instytucjonalizację prawną** (na poziomie Konstytucji) **odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne**, co znacznie ułatwia dopa-

²⁴ Powstaje tu dodatkowo problem intertemporalny, związany z datą, na jaką przypada rozpoznanie i orzekanie sądu *in concreto*. Autorka jest zdania, że w wypadku orzeczenia o niekonstytucyjności jakiejś normy jej następcze stosowanie przez sądy, jako konsekwencji aplikowania zasad intertemporalnych, nie powinno mieć miejsca.

²⁵ Np. kontrola przez TK reprivatyzacji w zakresie gruntów warszawskich, kolejne przymiarki do załatwienia sprawy mienia zabużańskiego. Por. *Problematyka utraty własności w wyniku nacjonalizacji oraz wywłaszczenia w wybranych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, Listopad 2011, BTKZOiS

²⁶ Por. zwłaszcza pouczające orzecznictwo dotyczące cyt. art. 7 ustawy z 2001 r o zachowaniu narodowego charakteru..., por. również cyt. wyrok SN z 10.8.2006, V CSK 248/06.

trzenie się źródła szkody w samym braku generalnego aktu reprivatyzacyjnego;

- ewolucję odpowiedzialności za błędny lub uchylany akt administracyjny i konstytucjonalizację zasad naprawienia szkód wyrządzonych przez władze publiczną (jednak cezury, jaką w tym zakresie stanowiło wejście w życie Konstytucji z 1997 r., orzecznictwo nie przestrzega)²⁷.

Za wielkie ułatwienie wobec biznesu reprivatyzacyjnego należy uważać linię orzecniczą dotyczącą wyłączenia zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości uzyskanej w wyniku aktów odjęcia własności, co oznaczało zawężającą interpretację władania rzeczą „jak właściciel”, niezwykle przychylną dla roszczeń reprivatyzacyjnych²⁸. Podobnie wypada ocenić przyjmowaną przez sądy konstrukcję czynności prawnej zdziałanej na podstawie aktu administracyjnego²⁹ lub sekwencji tych aktów.

Praktycznie niewykorzystywanym (ze szkodą dla gmin i Skarbu Państwa) instrumentem są rozliczenia roszczeń uzupełniających i nakładów na zwracaną nieruchomość, choćby tylko na wzór relacji między nieposiadającym właścicielem i posiadaczem, jak to wskazano w k.c. w art. 224–226. Instrumentu tego się nie używa – co jest dodatkowym czynnikiem napędzającym falę roszczeń reprivatyzacyjnych. Łatwiej jest bowiem w tej sytuacji (dowodowo i kosztowo) o wystąpienie z żądaniem. Jest to rezygnacja z zasady proporcjonalności ochrony obrotu prawnego przed erozją powodowaną wykorzystaniem etykiety „świętości ochrony własności” w interesie biznesu prawniczego i kapitału.

3.6. Sądy administracyjne

Realizując reprivatyzację zdekoncentrowaną, WSA i NSA sięgały po instrumenty wzruszania decyzji (w swoim czasie ingerujących we własność). Tym sposobem te same akty normatywne, które w swoim

²⁷ Por. orzecznictwo sądowe stanowiące stadium poprzedzające wyrokowanie TK w SK 56/12, 24.4.1024, OTKZU Nr 4a, 2014, poz. 42, usiłujące kolejny raz przekroczyć granice wykluczenia *lucrum cessans* przy 160 k.p.a., przed 17.10.1997.

²⁸ Por. B. Zdziennicki, jw. s. 21–23. Ewolucja orzecznictwa od uchwał SN z 18.11.1992 r., III CZP 133/92 i 21.9.1993 r., III CZP 72/93 po przerwanie ten ponad piętnastoletniej linii w uchwałę z 26.10.2007 r., III CZP 30/07.

²⁹ R. Trzaskowski, *Wpływ stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej na podstawie ustawy o nacjonalizacji przemysłu z 1946 r. na skuteczność umów przenoszących własność nieruchomości przez Skarb Państwa na rzecz osób trzecich oraz określenie zasad odszkodowania*, Warszawa 2002, raport dostępny w całości na stronie <http://www.iws.org.pl/>.

czasie zapewniały transformację socjalistyczną i które były normatywną podstawą obecnie uchylanych decyzji, zostają reinterpretowane i wprzęgnięte tym razem w działanie reprivatyzacyjne³⁰. Służyło to odwróceniu zarówno skutków poprzednich przemian, jak i im towarzyszących ekscesów stosowania.

Charakterystyczne jest tu interpretacyjne **rozszerzanie przychylności** dla reprivatyzacji. Przejawia się ono na kilku płaszczyznach. Pierwszą z nich jest **nieograniczone w czasie stosowanie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.** Trybunał Konstytucyjny dopiero niedawno uznał ten przepis zakresowo za niekonstytucyjny³¹, jednak ustawodawca, jak na razie, nie przeprowadził żadnej zmiany. Jest sprawą otwartą czy i jak także ta kwestia zostanie *faute de mieux* ukształtowana przez same sądy administracyjne.

Kolejna furtka do rozszerzania zakresu reprivatyzacji to **restrykcyjna wykładnia pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych** jako przeszkody uchylecia decyzji. Tym sposobem zwęża się margines odmowy wzruszenia dawnych decyzji i dopuszczalności odmowy reprivatyzacji (choć tylko rewindykacyjnej, *in natura*). Prawnie relewantną przeszkodę stanowią wedle sądów administracyjnych tylko przeszkody prawne, a i to wąsko rozumiane. Całkowicie natomiast wyłączone niemożliwość faktyczną – bo wszak zawsze, nawet przy pozbyciu się przedmiotu reprivatyzacji, istnieje indemnizacja, zatem o „nieodwracalnych skutkach prawnych” w gruncie rzeczy nigdy nie ma mowy. *Nota bene* tej cechy orzecznictwa administracyjnego nie dostrzega TK, mniemając, że przesłanki reprivatyzacji nie ma „gdy zwrot majątku jest albo **fizycznie niemożliwy** (zniszczenie budynków, zajęcie działki pod drogę albo prawnie niedopuszczalny (nabycie praw przez osoby trzecie, albo gospodarczo nieuzasadniony (zabudowanie działki budynkiem użyteczności publicznej)”³².

Wreszcie istnieje również charakterystyczna (bo bez wyraźnego, frontального stanowiska sądów w tym względzie) chwiejność zapatrywań co do tego, z jakiej daty jakie przepisy materialnoprawne i k.p.a. (w konsekwencji jaka aksjologia ich wykładni) są miarodajne w wypadku uchylania decyzji pierwotnej jako nieważnej.

³⁰ Por. Przesłanki roszczenia rewindykacyjnego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego, BO NSA, 2013, s. 6.

³¹ TK z 12.5.2015 r., P 46/13 OTK ZU ZU Nr 5A/2015, poz. 62.

³² Tak TK w sprawie z 28.10.2015 r., P 6/13, OTK ZU 9A/2015, poz. 161 (97).

Niezwykłe krytycznie należy ocenić fakt, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przełamano ważną przeszkodę w ramach reprivatyzacji, polegającą na zakazie zwrotu mienia przeznaczanego cele publiczne (jako ogranicznika zwrotu nieruchomości)³³. Motywem była teza, że wszak potencjalnie daną funkcję może wykonywać także właściciel prywatny (utrzymywać szkoły, placówki służby zdrowia itp.). Nie towarzyszyła temu refleksja, że wszak gmina wykonuje tu swoją kompetencję, zatem **musi** te placówki prowadzić. Natomiast właściciel prywatny działa dla zysku³⁴ i nie ma prawnego obowiązku działania takiego jak gmina. Tę zmianę orzeczniczą trudno aprobować zarówno ze względów aksjologicznych (uszczerbek dla społecznych funkcji administracji, neoliberalne podejście do reprivatyzacji) jak i konstrukcyjno-dogmatycznych (różnica między wykonywaniem kompetencji i własności). Otworzyła ona bowiem drogę do prywatyzacji ekscesywnej, nieproporcjonalnie uprzywilejowując dawnych właścicieli (a ściślej nabywców ich roszczeń).

4. Reprivatyzacyjny „ciąg technologiczny”

Sądy administracyjne i powszechne tworzą charakterystyczny orzecznicy „ciąg technologiczny”, odnoszący się reprivatyzacji tego samego przedmiotu własności (zazwyczaj nieruchomości lub jej części). Jest to sekwencja procedur i orzeczeń. Obejmuje ona: a) **postępowanie nadzorcze** o uchylenie kolejnych decyzji administracyjnych którym poddawano obrót przedmiotem reprivatyzowanej własności (np. decyzje o przejściu nieruchomości, o wyznaczeniu uprawnione do nabycia użytkowania wieczystego, kandydatów na nabywców mieszkań itd.); b) **podważenie opartych o nie czynności prawnych** (obrotu przedmiotem reprivatyzacji); c) **indemnizację**. Ta ostatnia ma charakter zastępczy (gdy nie uda się obalić kolejnej decyzji łańcucha) lub uzupełniający (gdy uda się to np. co do części nieruchomości budynkowej: wówczas zwrot obejmuje część nieruchomości stanowiącej

³³ O rozwoju orzecznictwa NSA w tym kierunku por. *Przesłanki roszczenia rewindykacyjnego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, BO NSA, 2013, s. 15, 43 i n. W związku z Uchwałą NSA z 26.11.2008 r., I OPS 5/08.

³⁴ Dostrzega to w warunkach USA (!) M. Sandel, *Refleksje. Czego nie można kupić za pieniądze. Moralne granice rynku*, Warszawa, 2012, wstęp i rozdziały I i II. Odpowiada to zresztą także pogładowi (F. Braudel), o ciężeniu obrotu rynkowego w warunkach kapitalistycznych ku „naginaniu i obchodzeniu zasad funkcjonowania rynku [a więc i prawa – E.Ł.] dzięki sprytowi, pomysłowości lub dysponowaniu dużymi ilościami kapitału”. Rynek więc w nieuchronny sposób korumpuje, J. Sowa, *Fantomowe ciało króla. Peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*, Kraków 2011, s. 102–103.

dotychczasową własność gminy – a odszkodowanie – także od gminy – wartość mieszkań na których uwłaszczyli się lokatorzy).

Im łatwiej obalić decyzję (wąskie ujęcie skutków nieodwracalnych decyzji) i im szerzej przewiduje się indemnizację za bezprawie publicznoprawne – tym bardziej napędza to karuzelę roszczeń reprivatyzacyjnych. Jeżeli bowiem brak możliwości restytucji *in natura* nie stanowi podstawy odmowy uchylecia decyzji (bo wszak można liczyć na indemnizację pieniężną), to zrozumiałe jest uporczywe zgłaszanie wszelkich możliwych roszczeń o uchylenie wszelkich dawnych decyzji, aby wytworzyć tytuł do roszczenia odszkodowawczego za skutki decyzji uchylonych jako wadliwe³⁵.

Statystyka orzecznictwa wskazuje³⁶ (baza danych Legalis), że gros orzeczeń reprivatyzacyjnych koncentruje się obecnie na sprawach restytucji w ramach wspomnianych „ciągów technologicznych” odnoszących się do gruntów miejskich³⁷ (nieruchomości zabudowane i pod zabudowę). Dominują tu sprawy na tle dekretu warszawskiego³⁸, zaś

³⁵ Niewątpliwie np. uchwałę SN z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60, przewidującą indemnizację za decyzję o sprzedaży lokali w budynku na przejętej nieruchomości. Należy się w związku z tym spodziewać kolejnej fali roszczeń dawnych właścicieli, a ściślej nabywców skupujących ich roszczenia); chcąc uspokoić nabywców mieszkań, rewindykujący posuwają się tak daleko, że czasem uprzedzają, iż domaganie się przez nich uchylecia decyzji ma na celu tylko wytworzenie tytułu do indemnizacji.

³⁶ Baza orzeczeń Legalis notuje w kwestiach reprivatyzacyjnych (stan luty 2016 r.):

Dekret warszawski – łącznie 1530, ale do art. 7 – 330, do art. 8 – 26

Grunty warszawskie wg ustawy o gospodarce gruntami z 1985 – art. 82 – wnioski o ustanowienie użytkowania wieczystego do 1988 – 22 orzeczenia

Grunty warszawskie w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami z 1997 – art. 215 – 73 orzeczenia – 73

Dekret z 1946 o majątkach opuszczonych i poniemieckich – łącznie 1115, ale do art. 2 (przejście na własność państwa z mocy prawa) – 40, do art. 15 (sądowe przywrócenie posiadania) – 18

Dekret o ustroju rolnym i osadnictwie na ziemiach zachodnich – 1

Reforma rolna – łącznie 4095, ale do art. 2 (zakres przedmiotowy) – 208

Nacjonalizacja przemysłu – łącznie 1512, ale do art. 2 (przejście na własność) państwa bez odszkodowania – 19, za odszkodowaniem (art. 3) – 30

Mienie zabużańskie – łącznie 769, ale do art. 81 ustawy z 1985 o gospodarce gruntami (zaliczanie wartości na poczet opłat za użytkowanie wieczyste) – 15,

Ustawa z 2005 o rekompensacie za mienie zabużańskie – 46 (prawo do rekompensaty – niezbywalne!!!) –

Komunalizacja – łącznie 2631, ale do art. 5 (przejście z mocy prawa) – 406

Uwłaszczenie państwowych osób prawnych – łącznie 915, w tym do art. 2 przejście z mocy prawa – 207.

³⁷ Ciekawa byłaby głębsza analiza statystyczna baz orzecznictwa, przeprowadzona wobec wielu połączeń orzecznictwa. Np. uderza także nadreprezentacja sporów prowadzonych przez gminy przeciw Skarbowi Państwa na tle odszkodowań związanych z komunalizacją gruntów. Można ryzykować hipotezę, że samorządy dostrzegły okazję i możliwość uzyskania funduszy z indemnizacji.

³⁸ Dekret z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, Dz. U. Nr 50, poz. 279.

w innych miastach sprawy na tle dekretu z 8.3.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich³⁹. Ta przewaga jest znamienna. Oznacza bowiem, że gros sporów rewindykacyjnych dotyczy starań o nieruchomości miejskie, bardzo wiele warte. Wedle obiegowej hipotezy (ktoś powinien ją zbadać na podstawie badań statystyki i orzecznictwa?) chodzi tu o działanie wyspecjalizowanego „biznesu reprivatyzacyjnego”, działającego nie w interesie i na rzecz dawnych właścicieli, lecz wtórnych nabywców roszczeń, działających wręcz w spekulacyjnych celach⁴⁰. Znaczące jest, że niezbywalne, a więc nie nadające się do spekulacji roszczenia rewindykacyjne repatriantów, jednak uregulowano legislacynnie w 2005 r.⁴¹ i obecnie już przestały one angażować sądy.

Nie dostrzega się bardzo poważnych, negatywnych skutków sekwencyjności („ciągu technologicznego”) reprivatyzacji. Ponieważ postępowanie reprivatyzacyjne pozostaje rozbite pomiędzy dwie jurysdykcje i podzielone na wiele różnych etapów decyzyjnych dotyczących tego samego przedmiotu własności lub jego części (oddzielne lokale), której dotyczy rewindykacja, charakterystyczna niechęć sądów do systemowego spojrzenia w postępowaniu sądowym na skutki własnego orzekania powoduje w rezultacie kontrproduktywne następstwa: kazuistykę, fragmentaryczność i rozproszenie orzecznictwa. Rozwiązania charakterystyczne dla tego modelu reprivatyzacji sprzyjają istnieniu luk w systemie, co samo w sobie mnoży wątpliwości i spory. Co więcej, taki model wręcz skłania do wyszukiwania i kreacji tych luk przez zręcznych adwokatów. Sprzyja temu dekoncentracja orzecznictwa przy bezwładności podejmowania działań je ujednolicających.

Nie dostrzega się w ten sposób napędzania roszczeń reprivatyzacyjnych z uwagi na zwiększenie możliwości reprivatyzacji indemnizacyjnej. Granicą reprivatyzacji przestała bowiem być restytucja, a sam zakres indemnizacji reprivatyzacyjnej jest od restytucji szerszy. Dzieje się tak dlatego, że orzecznictwo sądów administracyjnych ograniczyło zakres wypadków, gdzie uchylene dawnych decyzji uważa się za niemożliwe, z uwagi na nieusuwalne przeszkody. Ewolucja judykatury objęła dwa etapy.

³⁹ Dekret z dnia 8.3.1946 r., o majątkach opuszczonych i poniemieckich, Dz. U. Nr 13, poz. 87.

⁴⁰ Publicystyka (P. Słowik, *Prawo w służbie*) wskazuje na jeszcze jeden składnik „ciągu technologicznego” – skup roszczeń rewindykacyjnych.

⁴¹ Ustawa 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 ze zm.

Pierwszy odnosi się do odszkodowania od władzy publicznej. W swoim czasie np. uważano, że brak jest podstaw do reprzywatyzacji (nieodwracalność skutków prawnych) w sytuacji, gdy jej przedmiot został nabyty w dobrej wierze przez osobę trzecią, która chroni rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Sprawa reprzywatyzacyjna kończyła się zatem napotyając na granicę braku możliwości uchylecia decyzji jako powodującej skutki nieodwracalne, skoro przedmiot własności nabyto w dobrej wierze. Granicę tę jednak przełamano – po dopatrzeniu się i tu możliwości indemnizacji wobec podmiotu publicznego (gmina) za doprowadzenie do takiej sytuacji⁴². To tłumaczy wzrost liczby roszczeń odszkodowawczych kierowanych do kas samorządowych.

Drugi etap objął próby (doktrynalne) kwestionowania wręcz samej zasady ochrony udzielanej przez rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych, chroniącej nabywcę w podobnych wypadkach⁴³. Skoro bowiem decyzję jednak można uchylić (bo brak skutków nieodwracalnych, hamujących jej uchylenie, bowiem i tak zawsze można wypłacić odszkodowanie), to także czynność prawna, oparta o taką uchyloną decyzję, powinna podlegać wzruszeniu: rękojmią chroni bowiem **nabycie** od nieuprawnionego, a skoro bezwzględnie nieważna była sama czynność prawa nabycia (z uwagi na wadliwość decyzji, na której się wspierała), to nabycia brak, zaś rękojmią działać nie powinna⁴⁴. Jest to co prawda propozycja doktrynalna, jednakowoż nie można wykluczyć jej przeniknięcia także do orzecznictwa, zwłaszcza przy energicznym wsparciu wyspecjalizowanych w rewindykacjach kancelarii adwokackich. W takim wypadku reprzywatyzacja dokonywałaby się nie tylko (jak w wypadku reprzywatyzacji wyłącznie indemnizacyjnej) kosztem gmin, ale umożliwiałaby także starania o zwrot nieruchomości *in natura* od niefortunnego nabywcy (pozostawiając go ze zmuszonym trudem egzekwowania własnego roszczenia odszkodowawczego od gminy).

Brak jest świadomości po stronie sądów administracyjnych co do różnicy między właścicielem-gminą i właścicielem niepublicznym, li tylko korzystającym ze swej własności. Gmina jako właściciel nieruchomości wykorzystuje je w celu wykonywania swych kompetencji:

⁴² Por. trafna krytyka „polowania na odszkodowanie” w zdaniu odrębnym T. Liszcz, w sprawie P 6/13, OTK ZU Nr 9A/2015, poz. 161.

⁴³ Niejasność w samym orzecznictwie sądowym – (7) 28.5.1992, III AZP 4/92, Lex 9543, rękojmią chroni nabywcę, co dotyczy także dalszego nabywcy SN (7) 15.2.2010, III CZP 90/10, OSN 2011/7-8/ 76.

⁴⁴ Taką argumentację podaje M. Kaliński, jw., s. 377–378.

np. przy zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców, a także ich potrzeb mieszkaniowych. Wykonywanie kompetencji jest prawnym obowiązkiem. Właściciel prywatny może wykorzystywać swoją własność w podobnych celach jak gmina. Jednakże jest to tylko jego możliwość, a nie obowiązek.

Brak dostrzeżenia tej różnicy był przyczyną ukształtowania w 2008 r. w orzecznictwie NSA wspomnianego już poglądu o braku przeszkód dla reprivatyzacji nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne⁴⁵. To zjawisko m. zd. legło u podstaw atrakcyjności procederu „czyszczenia” sprywatyzowanych kamienic. Gmina ma bowiem obowiązek zaspakajania potrzeb mieszkaniowych ludności (w różnych postaciach). Nie będąc nastawiona na zysk, nie będzie zatem „czyściła”, przy nieosiągnięciu założonej rentowności najmów lokali. Prywatny właściciel nie ma tych ograniczeń, opłaca mu się doprowadzić (także *per nefas*) do zwolnienia kamienicy od zajmujących ją lokatorów, aby móc następnie ją zrewitalizować i wynajmując bardziej zasobnym, podnieść rentowność korzystania z przedmiotu własności. Tym sposobem naganny proceder „czyszczenia kamienic” ma u podstaw niedostatki prawniczej refleksji sądów orzekających o reprivatyzacji. Mogłyby one wszak bardziej wnikliwie (choćby z dogmatyczno-prawnej pozycji) podchodzić do rozluźnienia ograniczeń, wydawać stosowne decyzje z uwarunkowaniami co do sposobu korzystania ze zwracanego mienia itp.

Sekwencyjność reprivatyzacji prowadzi w niedostrzegalny sposób do tego, że indemnizacja wykracza poza zakres dopuszczalnej restytucji reprivatyzacyjnej, ale wręcz do rozszerzenia samego zakresu reprivatyzacji zdekoncentrowanej (początkowo ograniczonej do ekscesów ówczesnego prawa. Naiwnością jest przekonanie TK⁴⁶, że reprivatyzacja stopniowo wygasa, jej zakres ulega ograniczeniu i że ma coraz mniejsze znaczenie praktyczne. Trybunał argumentował, że zwrot majątku jest wszak po tylu latach albo fizycznie niemożliwy (zniszczenie budynków, zajęcie działki pod drogę albo prawnie niedopuszczalny (nabycie praw przez osoby trzecie, albo gospodarczo nieuzasadniony (zabudowanie działki budynkiem użyteczności publicznej).

⁴⁵ NSA z 26.11.2008 r., I OPS 5/08, w: O rozwoju orzecznictwa NSA w tym kierunku por. *Przesłanki roszczenia rewindykacyjnego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego*, BO NSA, 2013, s. 15, 43 i n.

⁴⁶ Tak TK w sprawie z 28.10.2015, P 6/13, OTK ZU 9A/2015, poz. 161 (97).

Tymczasem oba te względy bynajmniej nie stoją na przeszkodzie rozwojowi reprivatyzacji indemnizacyjnej, aprobowanej przez sądy administracyjne i cywilne, działające zgodnie, choć bez porozumienia. Sąd administracyjny w ogóle fizycznych niemożliwości zwrotu nigdy nie uważał za nieodwracalną przeszkodę w uchylaniu uprzednich decyzji naruszających własność (bo przecież zawsze jest możliwe odszkodowanie), zaś pojęcie przeszkód prawnych uchylania – interpretował wąsko. Sądy cywilne natomiast indemnizację z art. 417 k.c. rozumiały szeroko, obejmując nią zarówno szkody będące następstwem uchylenia każdej decyzji jako wadliwej, jak i szkody polegające na braku wydania pomyślniej decyzji reprivatyzacyjnej. W takiej ewolucji podstaw indemnizacji ma zasługę i TK mówiący o szerokich możliwościach wykorzystania 417 k.c. jako podstawy odpowiedzialności za brak reprivatyzacyjnych działań władzy w ogóle⁴⁷. A przecież niejednokrotnie niezrealizowane roszczenia o pozornie indemnizacyjnym charakterze miały charakter nie czysto odszkodowawczy, ale mieszany, socjalno-publiczny⁴⁸. Dlatego dochodzenie indemnizacji na podstawie art. 417 k.c. było w tych wypadkach po prostu niezasadne. Błędne więc było i jest założenie, że każdy brak instrumentów reprivatyzacyjnych – otwiera drogę do zgłaszania przed sądami roszczeń odszkodowawczych (cywilnych) przeciw Skarbowi Państwa (lub gminom).

Obecnie zaś sytuacja wygląda w ten sposób, że dawnym właścicielom (a raczej tym, którzy nabyli ich roszczenia) opłaca się – zwłaszcza w miastach, gdzie grunty drogie i odszkodowania wysokie – występować o uchylenie każdej decyzji po to, aby – gdy się nie da osiągnąć zwrotu w naturze (bo np. mieszkania w domu wielomieszkaniowych sprzedano) – wytworzyć tytuł do uzyskania odszkodowania od gminy.

Pozostaje do rozważenia zarzut nie mniej poważny, chociaż już o ściśle proceduralnym charakterze. Sądy administracyjne orzekające w sprawach reprivatyzacyjnych nie dostrzegają mianowicie naruszenia interesu osób trzecich, pozbawiając je tym samym uczestnictwa w procedurze reprivatyzacyjnej. Sprawa wiąże się z tradycyjną w polskim orzecznictwie administracyjnym niechęcią do dopuszczania do udziału w postępowaniu administracyjnym szerszego kręgu zainteresowanych. Środkiem, jakiego tu się używa, jest szerokie rozumienie

⁴⁷ Na co TK także zwracał uwagę – także w sprawie z 19.12.2002, K 33/02.

⁴⁸ TK z 15.12.2004, K 2/04 (zabuzańskie: pomocowo-socjalne).

interesu faktycznego, przy wąskim ujęciu interesu prawnego jako jedynego dającego prawo do udziału w postępowaniu.

Abstrahując już od nienowoczesności tego podejścia⁴⁹ (co zresztą wiąże się z także właściwą polskim sądom niechęcią do dopuszczenia w postępowaniach NGO's i *amici curie*), następstwa tego nastawienia są wysoce negatywne właśnie w postępowaniu reprzywatyzacyjnym. Chodzi tu bowiem o prawną pozycję najemców lokali w zwracanych nieruchomościach. Mimo, że Konstytucja gwarantuje m.in. „najemcom” szczególną ochronę ze strony władz publicznych⁵⁰, nigdy charakterystyczna restrykcja sądów administracyjnych co do udziału osób trzecich w postępowaniu administracyjnym nie uległa zmianie co do najemców w reprzywatyzowanych domach. Zapewne zaważyło tu identyczne rozumowanie, jak w wypadku tezy, że skoro właścicielowi prywatnemu wolno wykonywać to samo, co gmina czyni w wykonując funkcje (zadania) publiczne, to realny zakres tych działalności jest wymienny. (Mimo, że gmina wykonując kompetencje ma obowiązek działania, a nie tylko możliwość i mimo, że właściciel kieruje się zyskiem, gmina – nie musi, a czasem wręcz nie może). W konsekwencji uznano, że skoro w nieruchomości budynkowej istnieją lokale wynajmowane, to zmiana właściciela (z gminy na właściciela prywatnego) jest dla najemców prawnie nerelevantna. Nowy właściciel wstąpi bowiem w najem jako wynajmujący. A zatem prawna sytuacja najemcy zmianie nie ulega i najemcy jako nie mający interesu prawnego, nie są będą dopuszczani do postępowania reprzywatyzacyjnego.

Przekonanie takie jest moim zdaniem błędne i społecznie naganne. Wynajmujący – gmina i wynajmujący – osoba prywatna mają cechy decydujące o ich odmiennej pozycji prawnej, determinującej zachowania w stosunku najmu. Gmina – wykonuje kompetencję, co jest jej obowiązkiem, nie determinowanym zyskiem; właściciel nie jest ograniczony wykorzystaniem własności zgodnie z obowiązkiem realizacji kompetencji i kieruje się zyskiem. W końcu np. nawet przy przejęciu długu wymaga się zgody wierzyciela właśnie z tego powodu: możliwych róż-

⁴⁹ Por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, rozdz. V pkt 1, 2.

⁵⁰ Por. art. 76 „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi [...]”; art. 75: Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Skoro sądy są niewątpliwie władzą publiczną, przeto te przepisy zobowiązują co najmniej do refleksji w zakresie wyboru metod i oceny skutków przyjętej wykładni.

nic w cechach dłużnika, mających wpływ na pewność wierzyciela. Dlatego nie mogą dziwić protesty najemców w reprzywatyzowanych budynkach, gdy odmawia się im udziału w postępowaniu argumentując, że prawnie ich sytuacja nie ulega zmianie⁵¹. Argumentacja ta bowiem zderza się z perspektywą nawet rugów mieszkaniowych, a w każdym razie na pewno, podwyżek czynszów. Dzieje się to przy tym w zakresie stosunku prawnego najmu lokali, gdzie interesy najemców pozostają – teoretycznie – pod konstytucyjną ochroną. Dlatego reprzywatyzacja będąc „ciągiem technologicznym” powinna obejmować sobą także perspektywę osób trzecich, które w międzyczasie, czasem przez wiele lat i wiele kolejnych transferów nabyły prawa (zwłaszcza do nieruchomości zarówno budynkowych, jak i mieszkaniowych). W wypadku właścicieli wykupionych lokali w domach reprzywatyzowanych, co do których orzecznictwo NSA obecnie można uznać za ustabilizowane i przychylne ich udziałowi – cieszą się przymiotem strony, o tyle najemców – jak wspomniano – z tego postępowania się wyklucza⁵².

Ciekawe zresztą, że nawet wobec właścicieli wykupionych lokali występuje uporczywa niechęć⁵³ co do ich udziału w postępowaniu nadzorczym, objawiająca się przede wszystkim w postępowaniu administracyjnym, występującym także w orzecznictwie sądów administracyjnych pierwszej instancji. Tendencja ta jest aprobowana zresztą w literaturze, z przyczyn czysto oportunistycznych: udział właścicieli lokali spowalnia i utrudnia nadzorcze postępowanie reprzywatyzacyjne⁵⁴. I to należy traktować jako objaw tendencji do kształtowania standardu prawnego reprzywatyzacji *in favorem* rewindykujących,

⁵¹ Por. stanowiska organizacji społecznych: Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów; Miasto Jest Nasze; Fundacja Wspólna Warszawa, występujących o dopuszczenie do toczących się postępowań sądowych, po stronie najemców wnoszących o dopuszczenie ich do udziału jako stron w postępowaniu reprzywatyzacyjnym.

⁵² Por. zwłaszcza wyrok NSA z 9 października 2015 r., I OSK 1904/14, LEX nr 2002580, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. Z judykatury wynika, że właściciele lokali i współużytkownicy wieczystości gruntu są stronami w postępowaniu o stwierdzenie nieważności odmownej decyzji dekretovej, jak i o ustanowienie prawa użytkowni wieczystego (przynajmniej w tym zakresie) gruntu warszawskiego, natomiast najemcy lokali w budynkach na tych gruntach takiego statusu są pozbawieni.

⁵³ Informacje uzyskane od aktywistów miejskich sygnalizują w tym względzie tendencję rosnącą: „Obecnie nie tylko najemcy, ale również właściciele wykupionych mieszkań nie są traktowani jako strona i w związku z tym nie są powiadamiani o decyzji ustanowienia użytkownika wieczystego. Kredytowa 6, Bartoszewicza 1B, Grochowska 230a, Koszykowa 35 to ostatnie przykłady ... liczba wzrasta lawinowo”. Por. także informację Biura Orzecznictwa NSA za 2014 r., BO/Wiz-461-1/15.

⁵⁴ Tak wyraźnie M. Kaliński (zresztą aprobujący to zjawisko), jw. s. 365–366, wobec nieruchomości warszawskich. Ciekawe, że Autor ten anonuje w orzecznictwie „zwrot w kierunku nieuznawania [właścicieli wykupionych lokali] za strony”, podając (s. 365 notka 16) także orzecznictwo pierwszoinstancyjne, następnie zmienione przez NSA – por. I OSK 1691/14 z 8.01.2016 r.

a z utrudnieniem sytuacji właścicieli lokali mieszczących się w rewin-
dykowanych nieruchomościach.

5. Postępowanie reprzywatyzacyjne i społeczna legitymizacja sądów

Model reprzywatyzacji zdekoncentrowanej, z izolacjonistycznym nastawieniem uczestniczących w nim jurysdykcji, szkodzi społecznej legitymizacji sądów. Tu bowiem, moim zdaniem, należy upatrywać jednej z przyczyn dramatycznego braku zaufania społecznego do sędziów i sądów⁵⁵, niebezpiecznie oskarżanych o mandarynizm i oderwanie od życia. Sądy zazwyczaj nie uświadamiają sobie ani – używając terminologii Bourdieu – własnego uczestnictwa w *iluzji*, tj. grze, w której uczestniczą, ani tego, jakimi środkami w niej działają, wywierając wpływ (tu: przekazując znaczenie prawa) – na innych. To ukrycie (a czasem nawet wyparcie, posługiwanie się – nieuświadomione – użytecznymi maskami czy słownictwem) ma zapewnić zwycięstwo w grze, gdzie stawką jest władza nad znaczeniem prawa. Tymczasem osiągnięcie świadectwa społecznego uznania – i legitymizacji poprzez uzyskany autorytet społeczny obecnie nie zdobywa się tylko dzięki niedostępności dla szerszej publiczności *doxy*, tj. regułom nadawania prawu znaczenia, niedostępnym dla innych środowisk, a zwłaszcza tych, którzy są odbiorcami znaczeń wygenerowanych przez sądy. Ta niedostępność *doxy* oznacza bowiem lekceważenie dla społecznych problemów, których istnienie skrywa formalistyczne zasklepienie w *doxie*.

Przyjmując, że konkluzją niniejszego opracowania mają być wnioski dotyczące poprawy istniejącego modelu zdekoncentrowanego orzecznictwa reprzywatyzacyjnego, jako propozycje minimalne należy zgłosić potrzebę:

1. dostrzeżenia istnienia „ciągu technologicznego” reprzywatyzacji, mimo podziału na jurysdykcje;
2. Uświadomienia zależności i skutków poszczególnych elementów tego ciągu;

⁵⁵ Pogarszanie się obrazu sądów w odbiorze społecznym jako tendencję przynoszą badania CEBOS BS/5/2013 Komunikat z Badań. O realnym kształtowaniu społecznej legitymizacji sądów pisze H. Dębska, *Władza. Symbol. Prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015, posługująca się narzędziami socjologii krytycznej P. Bourdieu do analizy zachowań sądów/sędziów. Jej spostrzeżenia można odnieść jednak do sądów/sędziów w ogólności.

3. zerwania z iluzjami co do altruizmu rynku, zysku, fruktyfikacji własności w zakładanym ogólnospołecznym celu, dekonstrukcję wygodnego mitu świętości własności, dostrzeżenie manipulowania orzecznictwem sądowym ze strony podmiotów zainteresowanych reprivatyzacją (z reguły nie są to już dawni właściciele), dysponujących wysoko wyspecjalizowaną pomocą prawną;
4. zwiększenia znaczenia proporcjonalizacji sprzecznych interesów, traktowanej jako wytyczna orzekania w sprawach reprivatyzacyjnych;
5. wykorzystania środków jurysdykcyjnych harmonizacji orzecznictwa reprivatyzacyjnego.

Mateusz Pilich*

Międzynarodowe umowy indemnizacyjne w praktyce sądów

I. Wprowadzenie

Niniejszy referat został poświęcony roli odgrywanej w procesach reprivatyzacyjnych przez tzw. umowy¹ indemnizacyjne, tzn. przez dwanaście porozumień międzyrządowych zawartych po II wojnie światowej², w których przewidziano wypłatę przez rząd PRL na rzecz niektórych państw szeroko pojętego bloku zachodniego³ globalnego ryczałtowego odszkodowania za własność i inne interesy majątkowe⁴ obcych obywateli i osób prawnych, przejęte przez Skarb Państwa

* Dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego. Referat prezentuje osobiste poglądy autora, niekoniecznie zgodne ze stanowiskiem zatrudniających go instytucji.

¹ Alternatywnie będą one również nazywane „układami indemnizacyjnymi” (uwaga M. P.).

² Są to następujące akty normatywne: 1) układ z 19 marca 1948 r. dotyczący udzielenia przez Polskę odszkodowania dla interesów francuskich dotkniętych przez ustawę polską z 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji; 2) protokół nr 2 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce 26 lutego 1953 r.; 3) układ między Rzeczpospolitą Polską a Konfederacją Szwajcarską dotyczący odszkodowania dla interesów szwajcarskich w Polsce z dnia 25 czerwca 1949 r. (z późn. uzupełnieniem); 4) układ między rządem polskim a rządem szwedzkim w sprawie odszkodowania dla interesów szwedzkich w Polsce zawarty w Sztokholmie 16 listopada 1949 r. (z późn. uzupeł.); 5) układ z 11 listopada 1954 r. pomiędzy rządem PRL a rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dotyczący załatwienia spraw finansowych; 6) układ między Królewskim Rządem Norweskim a rządem PRL dotyczący likwidacji wzajemnych roszczeń finansowych z 29 grudnia 1955 r.; 7) umowa między rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i rządem PRL dotycząca roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych z 16 lipca 1960 r.; 8) układ z 14 listopada 1963 r. między rządem PRL z jednej strony a rządem Belgii i rządem Wielkiego Księstwa Luksemburga z drugiej strony dotyczący odszkodowania za niektóre interesy belgijskie i luksemburskie w Polsce; 9) układ z dnia 22 listopada 1963 r. między rządem PRL a królewskim rządem Grecji dotyczący odszkodowania za interesy greckie w Polsce; 10) układ między rządem PRL a rządem Królestwa Holandii dotyczący odszkodowania za niektóre interesy holenderskie w Polsce z 20 grudnia 1963 r.; 11) układ z dnia 6 października 1970 r. między PRL a Republiką Austrii o uregulowaniu określonych zagadnień finansowych; 12) układ między rządem PRL a rządem Kanady dotyczący uregulowania spraw finansowych z 15 października 1971 r.

³ Z przyczyn wynikających z toku dalszych wywodów państwa te w dalszym ciągu będą najczęściej określane mianem „państw reprezentujących roszczenia” (uwaga M. P.).

⁴ Trudno o precyzyjną formułę cywilistyczną, oddającą zakres przedmiotowy obowiązku odszkodowawczego. Przepisy układów indemnizacyjnych zawierają w tym zakresie dość ogólne pojęcia, np. „mienia, praw i innych interesów”, a w niektórych przypadkach operują także pojęciami „własności, używania lub użytkowania mienia”, „wierzycielności” czy też „długów przedsiębiorstw”. Określenia te generalnie przywodzą na myśl zarówno prawa o charakterze bezwzględny (prawo własności, inne prawa rzeczowe, prawa na dobrach niematerialnych), jak i względny (wierzycielności). W doktrynie podkreśla się, że przedmiotem odszkodowania jest przede wszystkim własność oraz przejęte prawa i interesy odnoszące się do mienia; W. Dudek, *Międzynarodowe...*, s. 165. Natomiast

w wyniku nacjonalizacji lub szeroko pojętych wywłaszczeń⁵. Poza ramy niniejszego wystąpienia wykraczałaby szersza analiza niezwykle złożonych uregulowań dotyczących odpowiedzialności państw za pozbawienie własności i praw majątkowych, i to zarówno wobec innych państw⁶, jak również bezpośrednio wobec jednostek⁷; pewne uwagi na ten temat pod koniec referatu będą miały charakter zaledwie ogólnego szkicu. Nie będzie również przedmiotem pogłębionych rozważań treść samych umów indemnizacyjnych, ponieważ z perspektywy wewnętrznego porządku prawnego RP znacznie od nich samych ważniejsze wydaje się to, w jaki sposób nadal praktycznie mogą one oddziaływać na obrót administracyjno- i cywilnoprawny oraz zmiany struktury własnościowej. Głównym celem referatu będzie natomiast ukazanie – na przykładzie właśnie umów indemnizacyjnych – niektórych słabości charakteryzujących polski system prawny w obliczu tzw. pelzającej reperywatyżacji⁸.

Rozważania na temat umów indemnizacyjnych – wobec ich co najmniej kilkakrotnego omówienia w polskiej literaturze prawniczej⁹

niewątpliwie twórcom układów nie chodziło jedynie o objęcie jego postanowieniami właścicieli; tak trafnie M. Soszyńska, *Polsko-amerykański układ indemnizacyjny z dnia 16 lipca 1960 r. jako forma realizacji odpowiedzialności Polski za powojenną nacjonalizację mienia obywateli Stanów Zjednoczonych*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2005, z. 4, s. 122. Prawnómiedzynarodowe pojęcie „mienia”, za które przyznano odszkodowania na podstawie rzeczonych umów, wydaje się z grubsza odpowiadać temu, które jest charakterystyczne dla polskiego prawa prywatnego (zob. zwłaszcza art. 44 k.c.).

⁵ W potocznym dyskursie odnoszącym się do położenia dawnych właścicieli względem Skarbu Państwa często miesza się ze sobą pojęcia nacjonalizacji, wywłaszczania oraz faktycznego wyzucia z posiadania (konfiskaty) składników majątku, globalnie traktując je wszystkie jako manifestacje „nacjonalizacji” *sensu largissimo*. Pod względem prawnym są one jednak rozróżnialne i będą w dalszym ciągu referatu traktowane jako tzw. pojęcia zastane o ustalonym znaczeniu w naukach prawnych (uwaga M. P.).

⁶ Odnośnie do zarysu tej problematyki zob. zwłaszcza M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, PSejm. 2006, z. 1, s. 43 i n. oraz cytowane tam liczne pozycje literatury krajowej i obcej.

⁷ Zob. m.in. K. Osajda, *Nacjonalizacja i reperywatyżacja*, Warszawa 2009, s. 32 i n.; D. Szańca, *O koncepcji reperywatyżacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2006, z. 1, s. 95 i n.

⁸ Chodzi tu o restytucję mienia lub uzyskiwanie odszkodowań na podstawie obowiązujących po 1989 r. przepisów prawa. W odniesieniu do tego zjawiska często używa się w literaturze pojęcia „reperywatyżacji sądowej”, zob. m.in. K. Osajda, *Nacjonalizacja...*, s. 46 i n.; B. Zdziennicki, *Reperywatyżacja w świetle zasad prawa*, SP 2015, z. 3, s. 5.

⁹ Zob. zwłaszcza J. Konopka, *Międzypaństwowe umowy o odszkodowaniu za znacjonalizowane mienie cudzoziemców*, „Sprawy Międzynarodowe” 1967, z. 4, s. 62 i n.; W. Dudek, *Regulowanie odszkodowań wynikających z roszczeń na tle ustawodawstwa nacjonalizacyjnego (zagadnienia prawnomiędzynarodowe)*, PiP 1968, z. 6, s. 971 i n.; tenże, *Międzynarodowe aspekty nacjonalizacji w Polsce*, Warszawa 1976, s. 138 i n.; M. Soszyńska, *Polsko-amerykański układ indemnizacyjny...*, s. 119 i n.; M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia...*, s. 65 i n.; J. Barcz, *Układy indemnizacyjne zawarte po II wojnie światowej przez Polskę z dwunastoma państwami zachodnimi. Podstawowe zagadnienia interpretacyjne*, [w:] E. Mikos-Skuzia, K. Myszona-Kostrzewa, J. Poczobut (red.), *Prawo międzynarodowe – te-*

– wystarczy ograniczyć do kilku najbardziej elementarnych spostrzeżeń. Tytułowe umowy należą do szerszej kategorii aktów międzynarodowych, których celem jest bezpośrednio lub pośrednio naprawienie szkód wyrządzonych jednostkom przynależnym do innych państw na skutek aktów nacjonalizacji lub tym podobnych¹⁰. Źródłem tych szkód jest zasadniczo nacjonalizacja, aczkolwiek ich zakres na ogół obejmuje również inne, nienacjonalizacyjne tytuły do odszkodowania¹¹. Są to porozumienia dwustronne (bilateralne)¹² o charakterze międzyrządowym, niepromulgowane w Polsce¹³ i na ogół przewidujące ich wejście w życie w tzw. trybie prostym – z dniem podpisania¹⁴. Ich istota ogólnie polega na zaciągnięciu przez rząd polski zobowiązania do zapłaty sum ryczałtowych – *explicite* określanych przez wymienione wyżej układy międzynarodowe mianem „globalnego ryczałtowego”¹⁵ odszkodowania – na rzecz państwa reprezentującego indywidualne roszczenia osób fizycznych i prawnych¹⁶. Ułatwienie w dochodzeniu roszczeń polegało na tym, że państwo reprezentujące roszczenia niejako zastępowało zainteresowane jednostki, nie posiadające osobowości

rażniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego, Warszawa 2013, s. 23 i n.

¹⁰ Generalnie wyróżnia się: 1) umowy o charakterze ogólnym i nieoznaczonych terminach płatności; 2) umowy przewidujące bezpośrednie indywidualne odszkodowanie; 3) umowy przewidujące pośrednie indywidualne odszkodowanie; 4) umowy przewidujące globalne ryczałtowane odszkodowanie; zob. W. Dudek, *Regulowanie odszkodowań...*, s. 976; tenże, *Międzynarodowe...*, s. 125 i n.

¹¹ W. Dudek, *Międzynarodowe...*, s. 15, 32–33.

¹² Belgia i Luksemburg zawarły umowę łącznie; z kolei skutki układu ze Szwajcarią rozciągają się na Księstwo Liechtenstein z uwagi na unię celną obu państw (zob. art. 14 tegoż układu).

¹³ Niektóre z tych układów zostały natomiast zarejestrowane i ogłoszone w *United Nations Treaty Series*, zgodnie z art. 102 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych. Dotyczy to zwłaszcza układu z Austrią (UNTS vol. 1057, nr I:15973), Kanadą (UNTS vol. 869, s. 223 i n., nr I:12484) oraz Stanami Zjednoczonymi (UNTS vol. 384, nr I:5518). Warto odnotować, iż w Austrii układ z Polską został urzędowo ogłoszony w Federalnym Dzienniku Urzędowym (*Bundesgesetzblatt, BGBl.*) Nr 75 z 1974 r., jak również stał się przedmiotem kontroli konstytucyjności z uwagi na uregulowanie w nim zasady ciągłości obywatelstwa austriackiego; zob. orzeczenie austr. *Verfassungsgerichtshof* z dnia 21 października 1975 r., sygn. G 15/75-8 (BGBl. Nr 199 z 1975 r.). Stąd wniosek, że w porządkach prawnych państw będących stronami omawianych układów, te ostatnie są traktowane jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, co jest uzasadnione faktem, że stanowią one normy adresowane bezpośrednio do zagranicznych osób fizycznych i prawnych (bezpośrednie stosowanie), które to osoby nabywają na ich podstawie prawo do rekompensaty (bezpośrednia skuteczność). Warunek bezpośredniego stosowania oraz skuteczności tych norm nie zachodzi po stronie polskiej.

¹⁴ Por. jednakże art. 15 układu ze Szwajcarią, gdzie przewidziano ratyfikację oraz wejście w życie 15. dnia po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych; podobnie zob. art. 8 układu ze Szwecją.

¹⁵ Ewentualnie odszkodowania „globalnego i ryczałtowanego” albo po prostu „globalnego” (uwaga M. P.).

¹⁶ Zawieranie przez zainteresowane państwa tzw. umów ryczałtowych (ang. *lump sum agreements*) stanowi wyjątek od reguły, zgodnie z którą samo państwo dokonujące nacjonalizacji mienia cudzoziemców powinno im zapłacić stosowne odszkodowanie, odpowiednio do przepisów wewnętrznego porządku prawnego tego państwa oraz zgodnie z prawem międzynarodowym; zob. J. Barcz, *Układy indemnizacyjne...*, s. 24.

prawnomiędzynarodowej niezbędnej do wynegocjowania i zawarcia umowy z Polską jako państwem międzynarodowo odpowiedzialnym za wywłaszczenia lub nacjonalizację¹⁷.

Należy podkreślić, że na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej umowy te zostały już wykonane i wygasły¹⁸, lecz niezależnie od tego wywołały one skutki prawne, o których będzie mowa w dalszej części referatu. Płatność na podstawie omawianych umów następowała zawsze w walucie państwa reprezentującego roszczenia (np. w odniesieniu do USA – w dolarach amerykańskich), tak aby umożliwić wypłatę indywidualnych odszkodowań. Odpowiedzialność za dokonanie podziału uzyskanej sumy ryczałtowej pomiędzy osoby zainteresowane spoczywała wyłącznie na państwach reprezentujących roszczenia. Zapłata zatem – pomimo że faktycznie nie musiała ona odzwierciedlać pełnej wartości praw i interesów przejętych przez polski Skarb Państwa – była równoznaczna z ostatecznym zaspokojeniem roszczeń odszkodowawczych w stosunku do Polski. W omawianych umowach na ogół wyraźnie przewidywano przekazanie stronie polskiej pełnej dokumentacji roszczeń, które zostały zaspokojone z odszkodowania globalnego i zryczałtowanego. W przypadku wypłaty odszkodowania za przejęcie własności nieruchomości przez Skarb Państwa, dokumentacja z założenia obejmowała zarówno akty odnoszące się do samej nieruchomości, jak i ewentualne oświadczenia o zrzeczeniu się praw, jakie zainteresowani składali przed organami zagranicznymi.

Cele zawierania układów były różne dla poszczególnych jego stron. Z punktu widzenia państw reprezentujących roszczenia chodziło o to, aby w drodze wykonywania opieki dyplomatycznej uzyskać choćby minimalne zaspokojenie pretensji swoich obywateli, nawet

¹⁷ M. Muszyński, *Nacjonalizacja...*, s. 66. Można w tym dostrzec urzeczywistnienie nowoczesnej koncepcji prawnomiędzynarodowej odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone cudzoziemcom, według której państwo ojczyste cudzoziemców występuje z roszczeniami jako „mandatariusz” swoich obywateli, a nie – jak w tradycyjnym ujęciu E. de Vattela – realizuje własny interes; zob. M. Pilich, *Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 105; w orzecznictwie zob. postanowienie TK z dnia 24 października 2000 r., SK 31/99, OTK 2000, z. 7, poz. 262.

¹⁸ Wykonanie przez Polskę polegało na zaplacie uzgodnionych kwot globalnych ryczałtowych globalnych odszkodowań, natomiast wykonanie przez drugą stronę – na wypłacie odszkodowań indywidualnym osobom fizycznym i prawnym. Tym samym przepisy wspomnianych umów uległy „skonsumentowaniu” z chwilą zapłaty przez rząd PRL sum ryczałtowych; w orzecznictwie zob. zwłaszcza postanowienia TK: z dnia 24 października 2000 r., SK 31/99 (przyp. 17); z dnia 12 sierpnia 2010 r., Ts 291/09, OTK 2010, z. 6B, poz. 484; z dnia 13 grudnia 2010 r., Ts 103/09, OTK 2010, z. 6B, poz. 439; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., IV SA/Wa 289/06, LEX nr 322267.

jeśli odszkodowanie nie spełniało tradycyjnych postulatów „spieszności”, „całkowitości” ani „skuteczności”¹⁹. Z punktu widzenia Polski natomiast chodziło głównie o zapobieżenie dość realnemu ryzyku zajęcia polskich aktywów za granicą na poczet odszkodowań²⁰. Antycypując nieco bieg wywodu należy podkreślić, że motywy, którymi kierowały się strony układów indemnizacyjnych, raczej były odległe od regulowania w Polsce stosunków własnościowych. Nikt przecież nie zaprzeczy, że w ramach suwerennych prerogatyw państw mieści się prawo do decydowania o ustroju społeczno-gospodarczym, włącznie z prawem zmiany istniejących oraz wprowadzania nowych instytucji prawno-ekonomicznych²¹. Innymi słowy, państwa mogą zwłaszcza regulować istniejące i ustanawiać nowe instytucje prawa rzeczowego oraz przejmować mienie. Wywołana tym powinność naprawienia indywidualnych szkód nie decyduje o bezprawności nacjonalizacji, sytuuje się bowiem na zupełnie innej płaszczyźnie prawnej. Państwowym zawierającym umowy indemnizacyjne chodziło raczej o zadowalające rozwiązanie międzynarodowego sporu wywołanego nacjonalizacją, wywłaszczeniami i innego rodzaju ingerencją w prawa majątkowe obcych obywateli i osób prawnych w Polsce, a nie o rozstrzygnięcie, do kogo – zgodnie z właściwym prawem prywatnym – aktualnie należy mienie po cudzoziemcach położone na polskim terytorium państwowym.

¹⁹ J. Konopka, *Międzypaństwowe umowy...*, s. 63. Międzynarodowy standard przyznania cudzoziemcom odszkodowania „natychmiastowego, adekwatnego i efektywnego” (ang. *prompt, adequate and effective*) za akty wywłaszczenia nosi popularną nazwę „doktryny Hulla” – od nazwiska jednego z amerykańskich dyplomatów, który tą formułą posłużył się jako pierwszy; szerzej zob. L.A. O’Connor, *The International Law of Expropriation of Foreign-Owned Property: The Compensation Requirement and the Role of the Taking State*, „Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review” 1983, vol. 6, s. 358. Jego obowiązywanie w odniesieniu do nacjonalizacji, biorąc pod uwagę ewolucję stosunków międzynarodowych po II wojnie światowej, było uważane za kwestię kontrowersyjną, zwłaszcza w stosunkach między tzw. blokiem zachodnim (państw kapitalistycznych) i wschodnim (państw socjalistycznych); szerzej zob. F.G. Dawson, B.H. Weston, „*Prompt, Adequate and Effective*”: *A Universal Standard of Compensation?*, „Fordham Law Review” 1962, vol. 30, s. 727 i n.; por. M. Lachs, *Nacjonalizacja i rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych (zagadnienia prawne)*, PiP 1958, z. 10, s. 519–520; W. Dudek, *Regulowanie odszkodowań...*, s. 972–973.

²⁰ J. Konopka, *Międzypaństwowe umowy...*, s. 64; W. Dudek, *Regulowanie odszkodowań...*, s. 974–975. Z tego typu konsekwencjami spotykały się w praktyce niektóre państwa dawnego bloku wschodniego, odnośnie do praktyki amerykańskiej w tym zakresie zob. F. G. Dawson, B.H. Weston, „*Prompt, Adequate and Effective*”..., s. 743.

²¹ Por. M. Lachs, *Nacjonalizacja i rozwój...*, s. 514. Powojenne narzucenie Polsce przez ZSRR ustroju politycznego nie wpływa na generalną trafność tej obserwacji (uwaga autora M. P.).

II. Zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku rekompensacyjnego w ramach umów indemnizacyjnych

Aby należycie przedstawić wpływ układów indemnizacyjnych na współczesny obrót prawny, należy najpierw zastanowić się nad przedmiotowym oraz podmiotowym zakresem obowiązku odszkodowawczego, jaki starano się w ten sposób uregulować. Dopiero wtedy można będzie rozstrzygnąć, czy prawidłowo zrealizowano postanowienia omawianych umów na płaszczyźnie wewnętrznego porządku prawnego oraz jakie z tego wynikają potencjalne konsekwencje, jeśli chodzi o aktualny stan prawny polskich nieruchomości.

Od strony podmiotowej sprawa przedstawia się stosunkowo prosto (co nie znaczy, że zawsze w praktyce jest prosta): rząd polski przekazywał globalne i zryczałtowane sumy odszkodowawcze rządowi poszczególnych państw reprezentujących roszczenia, które z owych środków wypłacały odszkodowania indywidualne wyłącznie własnym, uprawnionym obywatelom²². Organy państw reprezentujących roszczenia musiały przy tym gromadzić wnioski i dokonywać odpowiedniej ich oceny pod względem formalnym oraz merytorycznym. Co się tyczy określenia „osoby fizyczne”, to nawiązuje ono do ogólnego, międzynarodowego znaczenia tego terminu: chodzi mianowicie o zewnętrzne znamię przynależności osoby do państwa (ang. *nationality*)²³, przy czym zgodnie z tzw. regułą ciągłości (ang. *rule of continuity*) omawiane umowy dość jednoznacznie zakładają posiadanie danego obywatelstwa zarówno w chwili powstania roszczenia, jak i w momencie załatwienia sprawy odszkodowania²⁴. W wypadku posiadania przez osobę wielorakiego obywatelstwa (wielopaństwowości, pluripatriidii) powinno wchodzić w grę zastosowanie ogólnych reguł prawa międzynarodowego, do jakich zaliczyć wypada przede wszystkim tzw.

²² Określenie to było albo wyraźne („obywatele...”), albo wynikało z użycia odpowiedniego przymiotnika (jak np. „austriackie” czy też „holenderskie osoby fizyczne i prawne), zob. np. art. 1 ust. A układu z USA; art. 1 układu z Austrią; art. 2 ust. 1 układu z Holandią.

²³ O międzynarodowym pojęciu obywatelstwa zob. J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 220; A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe*, Warszawa 2008, s. 34–35.

²⁴ W. Dudek, *Międzynarodowe...*, s. 150 i n.; szerzej na temat treści reguły ciągłości obywatelstwa w literaturze prawa międzynarodowego zob. zwłaszcza E. Wylter, *La règle dite de la continuité de la nationalité dans le contentieux international*, Genève 1990.

regułę efektywności (ang. *rule of the effective nationality*)²⁵. W praktyce sądowej słusznie uznaje się za prawnie nieistotny fakt ewentualnego posiadania przez zainteresowany podmiot, oprócz obywatelstwa państwa reprezentującego roszczenia, również obywatelstwa polskiego; ważne jest natomiast to, czy państwo obce uznało taką osobę za swojego obywatela (uwzględniając zwłaszcza normy prawa międzynarodowego odnoszące się do kolizji praw o obywatelstwie) oraz wypłaciło jej odszkodowanie²⁶.

Osoby prawne nie są „obywatelami” żadnego państwa w dosłownym znaczeniu. Trzeba więc posłużyć się odpowiednim łącznikiem, który może stanowić kryterium: a) siedziby, b) rejestracji – albo inaczej utworzenia, c) kontroli nad osobą prawną, czyli inaczej przeważających wpływów. W praktyce wszystkie te kryteria mogły być i były wykorzystywane w umowach indemnizacyjnych, i to nawet w kombinacjach; *in casu* o tym, czy osoba prawna ma „obywatelstwo” państwa reprezentującego roszczenia, przesądzała na ogół wprost treść danej umowy, gdzie zawierano stosowną definicję legalną²⁷.

Strona przedmiotowa wydaje się budzić znacznie więcej wątpliwości. Jak już sygnalizowano wcześniej, zakres obowiązku indemnizacyjnego nałożony przez omawiane umowy jest bardzo szeroki i obejmuje różne postaci pozbawienia obywateli państw obcych ich mienia. W centrum uwagi stawia się jednak – bez wątplenia słusznie – nacjonalizację; oprócz niej na szczególną uwagę zasługuje nabycie własności nieruchomości w drodze zasiedzenia oraz tzw. przemilczenia²⁸. Należy podkreślić, że z uwagi na swój charakter prawny oraz cel, układy indemnizacyjne koncentrują się na przyznaniu odszkodowania, a nie na jego konkretnym źródle, które zależy od rozmaitych działań podjętych przez władze polskie w sferze wewnętrznego obrotu prawnego. Odrzucając stanowiska doktrynalne, które włączają nacjonalizację

²⁵ W literaturze polskiej zob. m.in. J. Brzeziński, *Teoria efektywności obywatelstwa jednostki we współczesnym prawie międzynarodowym*, PiP 1958, z. 12, s. 1011 i n.; ogólnie na ten temat zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 8, Warszawa 2005, s. 259.

²⁶ Postanowienie TK z dnia 24 października 2000 r., SK 31/99 (przyp. 17); wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 r., I OSK 1448/12, LEX nr 1466445.

²⁷ Konkretnie przykłady zob. W. Dudek, *Międzynarodowe...*, s. 161 i n.

²⁸ Podobieństwo obu tych pojęć polega na nabyciu własności z upływem określonego ustawowo terminu, natomiast różnica na tym, że przemilczenie nie zależy od posiadania rzeczy. Przemilczenie jako sposób nabycia własności przez Skarb Państwa przewidywał dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.). Ten ostatni zaś, według stanowiska doktryny, nie był aktem nacjonalizacyjnym; szerzej zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 109.

w ramy szerszego pojęcia wywłaszczenia, wypada uznać, że to pierwsze pojęcie obejmuje tylko przypadki nabywania przez państwo prawa własności (a rzadziej również innych praw majątkowych) w sposób pierwotny i translatywny w drodze abstrakcyjnego i generalnego aktu prawnego – ustawy (lub aktu podobnej rangi). Samo objęcie przedmiotu praw w faktyczne władanie nie stanowi jeszcze *stricte* nacjonalizacji – konwencjonalnie można je określać mianem „konfiskaty”²⁹. Z kolei „wywłaszczenie” jako sposób nabycia prawa różni się od nacjonalizacji głównie mechanizmem nabycia prawa przez państwo w drodze aktu indywidualnego i konkretnego. Inne cechy różnicujące wywłaszczenie i nacjonalizację dla potrzeb referatu trzeba jednak pominąć³⁰.

Generalnie wypada zgodzić się z obserwacją poczynioną przez Trybunał Konstytucyjny w motywach postanowienia z dnia 24 października 2000 r., SK 31/99, gdzie analizie poddano polsko-amerykański układ indemnizacyjny i trafnie wskazano, że przesłanką przyznania odszkodowania były zgodnie z jego art. I ust. A roszczenia wynikające z utraty szeroko pojętej własności, które miały miejsce „w dniu lub przed dniem wejścia w życie” układu. Skoro tak, to słuszny jest wniosek Trybunału co do bezzasadności stanowiska skarżącego konstytucyjnie, który powoływał się na utratę przez jego poprzedniczkę prawną szeregu nieruchomości w Krakowie – jakoby w wyniku zastosowania niekonstytucyjnych przepisów specjalnej ustawy o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa³¹. Trybunał wyjaśnił, że źródłem obowiązku odszkodowawczego w danej sprawie była utrata prawa rzeczowego na podstawie odrębnych przepisów prawa polskiego, ponieważ przejście własności na Skarb Państwa, chociaż zgodne z ówczesnymi przepisami, było oceniane jako pogwał-

²⁹ Zdaniem niektórych autorów, nacjonalizacja przeprowadzona bez odszkodowania również stanowi konfiskatę; zob. R. Pessel, *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, Warszawa 2003, s. 26; odnośnie do zestawienia różnych koncepcji rozgraniczania pojęć „konfiskaty” i „nacjonalizacji” zob. W. Dudek, *Międzynarodowe...*, s. 28 i n. Takie utożsamienie obu pojęć dla potrzeb rozważań jurydycznych trzeba jednak moim zdaniem odrzucić, bowiem prowadziłoby ono wprost do odmowy skuteczności aktów nacjonalizacyjnych na płaszczyźnie prawa rzeczowego, co rujnowałoby ład prawny (spostrzeżenie własne – M. P.). Negatywna ocena moralna generalnego wyzucia z własności bez odszkodowania nie stoi zresztą na przeszkodzie stwierdzeniu, że polskie akty nacjonalizacyjne obowiązują i wywołują skutki prawne w zakresie praw własności, por. R. Pessel, *Rekompensowanie skutków...*, s. 22.

³⁰ Szerzej w sprawie ustalenia definicyjnych zob. K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprzytatywacja*, Warszawa 2009, s. 3 i n.; zob. także J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 115–117.

³¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. Nr 12, poz. 65). Akt ten będzie przedmiotem bliższej analizy w dalszej części referatu.

cenie standardów obowiązujących w państwach demokratycznych. Odszkodowanie mogło być przyznane za mienie utracone w wyniku zastosowania różnych aktów normatywnych, w tym również dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich³². Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażony został pogląd, iż nabycie własności następowało na podstawie odrębnych przepisów dotyczących reformy rolnej, nacjonalizacji lub przejęcia majątków opuszczonych i poniemieckich, zaś wspomniane układy obejmowały jedynie normy umożliwiające naprawienie wyrządzonej w ten sposób szkody³³. Wypada się z nim zgodzić.

Zasięg czasowy układów indemnizacyjnych stanowi również dość złożony problem, przy czym upraszczając można stwierdzić, że z racji przewidzianej w nim konstrukcji prawnej wzajemnych zobowiązań i uprawnień, wykonanie przez jedną ze stron obowiązku zapłaty odszkodowania (ze strony polskiej – globalnego i zryczałtowanego, ze strony państw obcych – odszkodowań indywidualnych na rzecz własnych obywateli i osób prawnych) i ewentualnych zobowiązań ubocznych zwalniało tę stronę od wszelkich ciężarów prawnych wobec drugiej strony. Przykładowo, w ramach układu z USA rząd polski w styczniu 1981 r. dokonał płatności ostatniej raty globalnego i ryczałtowego odszkodowania, zaś rząd amerykański rozdzielił je pomiędzy wnioskodawców, którzy w otwartym terminie aplikowali do właściwej komisji powołanej przez rząd federalny. W związku z tym układy indemnizacyjne można uważać za umowy międzynarodowe o charakterze terminowym, które utraciły moc wiążącą wraz z wypełnieniem ich postanowień. Odrębną kwestią jest przejęcie przez państwa obce wszelkich roszczeń ich obywateli w stosunku do Polski z powyższych tytułów, ono jednak stanowi konsekwencję założeń przyjętych w umowach indemnizacyjnych³⁴.

³² Postanowienie TK z dnia 24 października 2000 r., SK 31/99 (przyp. 17).

³³ Wyrok SN z dnia 23 września 2004 r., III CK 401/03, OSNC 2005 z. 7–8, poz. 148; postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2007 r., V CSK 295/07, LEX nr 488976.

³⁴ M. Soszyńska, *Polsko-amerykański układ indemnizacyjny...*, s. 123–126. Przy tej okazji należy zwrócić uwagę na swoiste bezpieczeństwo prawne, gwarantowane Polsce przez przepisy układów indemnizacyjnych. Może ono mieć znaczenie ze względu na zakres immunitetu jurysdykcyjnego RP przed sądami zagranicznymi. Poglądy państw w tym zakresie wydają się podzielone, m.in. w prawie amerykańskim przyjmuje się, że sprawy dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wobec jednostek nie zawsze wchodzą w zakres immunitetu, jednak wszelkie próby rozstrzygnięcia *a priori* zdają się być skazane na niepowodzenie; zob. P. Grzegorzczak, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 148, 183; por. również J. Skrzydło, *Rzeczpospolita Polska przed Sądem Apelacyjnym w Chicago (roszczenia obywateli amerykańskich przeciwko Polsce)*, PiP 2001, z. 2, s. 37.

Podsumowując należy stwierdzić, że omawiane układy niewątpliwie dotyczą przyznania odszkodowań za szeroko pojętą nacjonalizację lub podobne akty państwa polskiego w odniesieniu do mienia cudzoziemców, obowiązujące lub dokonane **najpóźniej** w dniu (ale nigdy po dniu) wejścia w życie danej umowy indemnizacyjnej. Z założenia, źródłem szkody było pozbawienie cudzoziemca prawa własności. Podstawę prawną pozbawienia mienia (rozumianego cywilistycznie) stanowi prawo polskie według stanu na chwilę wejścia w życie danego układu indemnizacyjnego, a nie postanowienia tego ostatniego aktu. Rozwinięciu tej tezy zostanie poświęcona dalsza część opracowania.

III. Oddziaływanie umów indemnizacyjnych na obrót cywilnoprawny w Polsce

Umowy indemnizacyjne należą do kategorii umów międzynarodowych, mogą więc być uważane za źródło prawa międzynarodowego. Jak już zaznaczono, nie stanowią one w Polsce norm powszechnie obowiązujących prawa, chociaż nie są pozbawione znaczenia³⁵. Wykonaniu układów w wewnętrznym porządku prawnym, zgodnie z założeniami polskich władz, służyła ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych³⁶. Przepisy tej ustawy³⁷, zgodnie z art. 1 ust. 1, stosuje się do wpisów na rzecz Skarbu Państwa w księgach wieczystych tytułu własności nieruchomości obywateli państw obcych oraz uprawnień wynikających z wieczystego użytkowania lub z ustanowionych na rzecz tych obywateli ograniczonych praw rzeczowych, które to nieruchomości i prawa przeszły na rzecz Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowych umów o uregulowaniu wzajemnych roszczeń fi-

³⁵ Jak słusznie zauważa jedna z polskich autorek, określenie skutku umowy nieratyfikowanej w prawie polskim zależy także od jej prawnego kontekstu, jest jednak oczywiste, że umowy takie skutkować będą pośrednio, zobowiązując organy państwa do działania w celu ich wykonania, a poprzez wykonanie tworząc określony stan faktyczny. Norm umowy międzyrządowej, nieratyfikowanej i niepromulgowanej w Dzienniku Ustaw, nie można jedynie stosować bezpośrednio, a jednostka nie może wywodzić z niej swoich praw; A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe: teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 606.

³⁶ Tak w szczególności w wyrokach SN: z dnia 16 czerwca 2009 r., V CSK 458/08, LEX nr 527157 oraz z dnia 15 października 2010 r., V CSK 3/10, LEX nr 686384.

³⁷ Akt powołany wyżej, (przyp. 31, dalej cytowany jako „ustawa o dokonywaniu wpisów”), wykonywany przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 1968 r. w sprawie trybu dokonywania w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. Nr 17, poz. 109).

nansowych, zawartych z rządami tych państw przez Rząd Polski. Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do zagranicznych osób prawnych (art. 1 ust. 2 ustawy o dokonywaniu wpisów).

Najistotniejszą – z punktu widzenia omawianych zagadnień – treść normatywną obejmuje art. 2 ustawy o dokonywaniu wpisów, zgodnie z którym wpis do księgi wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości lub uprawnionego do korzystania z wieczystego użytkowania albo z ograniczonego prawa rzeczowego następuje na podstawie decyzji Ministra Finansów, stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych. Należy stąd wyprowadzić normy prawne adresowane do Ministra Finansów (ustanowienie kompetencji do orzekania decyzją w przedmiocie nabycia własności przez Skarb Państwa), a także do sądu wieczystoksięgowego (obowiązek wpisu prawa na podstawie wspomnianej decyzji). Ustawa weszła w życie z dniem jej ogłoszenia, tj. z dniem 17 kwietnia 1968 r., jednak jej zakres temporalny nie jest wyłącznie prospektywny, bowiem z art. 5 ust. 2 wynika jej stosowanie również do nieruchomości oraz praw, które przeszły na rzecz Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowych umów o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, zawartych przed ogłoszeniem ustawy. Oczywiście nie należy tego mylić z zakresem temporalnym samych układów indemnizacyjnych, które obowiązek odszkodowawczy wiążą jednoznacznie z już dokonaniem przejściem praw i interesów zagranicznych przez Skarb Państwa.

Przedmiot regulacji ustawy – niezależnie od jej związku – budzi niemało wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. Słusznie odrzuca się tezę o konstytutywnym charakterze decyzji Ministra Finansów; zawarte w niej „stwierdzenie” przejścia nieruchomości na Skarb Państwa ma więc w ocenie sądów administracyjnych tylko znaczenie deklaratywne, potwierdzając skutki zachodzące z mocy prawa³⁸. Nie jest jednak jasne, jakie jest konkretne źródło (podstawa prawna) przejścia własności oraz czy dotyczy to tylko sfery tzw. faktów prawnych, czy również bezpośrednio praw podmiotowych Skarbu Państwa.

Świadczyć o tym może analiza stanowiska zawartego w precedensowym wyroku składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

³⁸ Wyroki NSA: z dnia 19 października 2006 r., I OSK 367/05, LEX nr 281393, z dnia 24 kwietnia 2012 r., I OSK 595/11, LEX nr 1264861 oraz z dnia 7 sierpnia 2009 r., I OSK 1132/08, LEX nr 594913.

z dnia 17 maja 1998 r.³⁹ NSA podniósł m.in. argument, iż porozumienia rządowe, to jest akty umowne prawa międzynarodowego nie podlegające ratyfikacji i nieogłoszone w Dzienniku Ustaw, nie mogą być źródłem prawa w dziedzinach zastrzeżonych dla ustawy albo uregulowanych ustawowo, np. w dziedzinie prawa cywilnego. Nieratyfikowana umowa międzynarodowa, jaką stanowił rzeczony układ, mogła jednak „faktycznie” doprowadzić do przejścia własności nieruchomości w oparciu o łącznie stosowane przepisy układu oraz ustawy o dokonywaniu wpisów: otóż zdaniem NSA, w świetle postanowień układu rozstrzygające znaczenie ma to, czy obywatel USA, powołując się na układ, wystąpił o odszkodowanie do rządu amerykańskiego i czy takie odszkodowanie otrzymał na tej podstawie, że jego mienie zostało przejęte przez Polskę. Taka sytuacja stwarza w ocenie sądu „stan przejścia nieruchomości lub prawa” na rzecz polskiego Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych w rozumieniu art. 2 powołanej ustawy. Stanowisko NSA – podtrzymane zresztą w jednym z późniejszych orzeczeń – świadczy o uznaniu umów indemnizacyjnych za ostateczną likwidację wszelkich roszczeń, jakie uprawnieni mogą wysunąć wobec polskiego Skarbu Państwa (włącznie z restytucją mienia), jednak tylko pod warunkiem, że odszkodowanie za przejęte w Polsce mienie zostało im rzeczywiście przyznane przez stronę amerykańską; wymienione skutki nie obejmują natomiast tych cudzoziemców, którzy nie składali wniosków o odszkodowanie lub którym go z różnych powodów nie przyznano⁴⁰.

W omówionym orzeczeniu nie pada ani słowo wyjaśnienia, czym jest faktyczne przejście własności nieruchomości na Skarb Państwa – czy zatem jest ono po prostu równoznaczne z nabyciem prawa, czy też jedynie stwarza swoisty pozór prawny w tym zakresie. Pewnym usprawiedliwieniem ogólności wyводу prawnego może być zakres jurysdykcji sądów administracyjnych, ograniczony tylko do kontroli legalności aktów administracyjnych. Tym większe są jednak wątpliwości na tle orzecznictwa w sprawach cywilnych, zwłaszcza na tle judykatów SN, w których napotkać można tezę, iż do zmiany stanu prawnego nieruchomości mogło dojść jedynie wskutek ziszczenia się stanu faktycznego obejmującego zrzeczenie się przez właściciela nieru-

³⁹ Sygn. akt OSA 2/98, ONSA 1999, z. 4, poz. 110.

⁴⁰ Por. M. Soszyńska, *Polsko-amerykański układ indemnizacyjny...*, s. 129–130; wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2001 r., IV SA 1816/98, LEX nr 657135.

chomości praw do niej, przyznanie odszkodowania za tę nieruchomości oraz wejście w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych⁴¹. Wydaje się ona być rozwinięciem stanowiska NSA.

Podsumowując zreferowany dotychczas nurt w orzecznictwie wypada skonstatować, że skutki prawne w sferze własnościowej miałyby zachodzić pośrednio na podstawie przepisów układów indemnizacyjnych, zaś mówiąc bardziej konkretnie – w wyniku ich wykonania przez państwa reprezentujące roszczenia. Wypłata odszkodowania na rzecz uprawnionych prowadziłaby więc zarówno do utraty przez nich tytułu prawnego, jak i wynikających z niego roszczeń, zwłaszcza roszczenia windykacyjnego. Była jednak mowa o tym, że istota układów indemnizacyjnych polegała raczej na czym innym, a mianowicie na uregulowaniu odszkodowań i zwolnieniu państwa polskiego z odpowiedzialności za przewłaszczenia przeprowadzone w założeniu na mocy prawa polskiego. Nawet i dokumentacja związana z wykonaniem układów – obejmująca m.in. wnioski zagranicznych osób fizycznych i prawnych o odszkodowanie, oświadczenia o zrzeczeniu się roszczeń w stosunku do Polski oraz wypłaty świadczeń – nie mogła mieć znaczenia konstytutywnego w odniesieniu do stwierdzenia istnienia roszczenia, objęcia go danym układem i jego zaspokojenia, ponieważ w tym kontekście miarodajne jest, jak będzie o tym mowa w dalszym ciągu referatu, prawo polskie⁴². Umowy indemnizacyjne z punktu widzenia RP stanowią źródło norm prawa międzynarodowego publicznego, które dotyczą relacji między państwami⁴³, gwarantując minimum pokojowego współistnienia narodów. Polski ustawodawca w pełni zdawał sobie z tego sprawę, skoro uznał za konieczne ustanowienie szczególnych norm prawa wewnętrznego służących implementacji układów w wewnętrznym porządku prawnym. Umowy indemnizacyjne nie mogły regulować nabycia własności przez Skarb Państwa wprost. Pozostaje jedynie do rozstrzygnięcia pytanie, czy mogły wywoływać skutki

⁴¹ Zob. cyt. wyroki SN: z dnia 16 czerwca 2009 r., V CSK 458/08 oraz z dnia 15 października 2010 r., V CSK 3/10 (przyp. 36).

⁴² J. Barcz, *Układy indemnizacyjne...*, s. 26–27 (tamże zob. uwagi w przyp. 7).

⁴³ Zob. B. Liżewski, *Norma prawa międzynarodowego a norma prawa krajowego*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” Sectio G, 2003/2004, vol. L/LI, s. 133; na temat relacji prawa międzynarodowego i krajowego zob. również M. Zirk-Sadowski, *Prawo wewnętrzne a prawo międzynarodowe publiczne. Zarys zagadnień teoretycznoprawnych*, PiP 1988, z. 6, s. 58 i n.

prawnorzeczowe w jakikolwiek inny sposób, a mianowicie w związku z ustawą o dokonywaniu wpisów.

Taki wniosek *prima facie* mógłby wprawdzie znajdować oparcie w rezultatach wykładni językowej art. 2 ustawy o dokonywaniu wpisów, gdzie mowa jest o stwierdzeniu decyzją Ministra Finansów na rzecz Skarbu Państwa przejścia własności lub innych praw rzeczowych „na podstawie międzynarodowych umów o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, zawartych z rządami tych państw przez Rząd Polski”. Można byłoby zatem dojść do wniosku, że decyzja – chociaż z pozoru nie ma charakteru konstytutywnego – stanowi akt równoważący wypłatę odszkodowania przez organ zagraniczny. Ponieważ stwierdza ona przejście własności w zamian za odszkodowanie, zatem niejako przenosi skutki prawne wykonania układu indemnizacyjnego na płaszczyznę wewnątrz krajowego obrotu prawnego, a przede wszystkim na sferę stosunków prawnorzeczowych. W przeciwnym bowiem razie Skarb Państwa – pomimo zapłaty odszkodowania przez państwo obce – nadal byłby zobowiązany np. do wydania nieruchomości, której rzeczywisty stan prawny mógłby być inny niż stwierdzony decyzją. Dodatkowy argument stanowi fakt, iż uprawnieni – o czym ubocznie była już mowa – często składali oświadczenia o zrzeczeniu się własności, w tekście układów indemnizacyjnych określane z reguły mianem „oświadczenia zwalnającego od zobowiązań”⁴⁴.

Taki wniosek jednak wydaje się mylny, gdyż same umowy indemnizacyjne odwołują się wprost do przejścia mienia (najczęściej do nacjonalizacji) jako przesłanki przyznania odszkodowań, a także powołują wprost przynajmniej niektóre z aktów stanowiących podstawę przejścia własności przez Skarb Państwa. Jak zauważono w doktrynie, regulacje układu nie wiązały ze składanymi oświadczeniami żadnych skutków prawnych. Skutek zwalnający z odpowiedzialności finansowej stronę polską wynikał wyłącznie z przekazania na rzecz państwa reprezentującego roszczenia globalnej sumy odszkodowawczej, a sku-

⁴⁴ Zob. art. V ust. C układu z USA; art. VII ust. 2 układu z Kanadą; art. 5 ust. 2 układu z Holandią. W uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 26 lipca 2007 r., I OSK 1175/06, LEX nr 364713, zwrócono uwagę na uzasadnienie do projektu rządowego ustawy o dokonywaniu wpisów (druk Sejmu PRL IV kadencji nr 114), powołujące się na przepisy układów indemnizacyjnych o składaniu przez właścicieli oświadczeń o zrzeczeniu się własności nieruchomości w wyniku wypłaty odszkodowania. Orzecznictwo oraz projektodawcy ustawy przypisali jednak tym oświadczeniom niewspółmiernie dużą wagę, bowiem z przepisów umów indemnizacyjnych dość jasno wynika, iż dostarczenie oświadczeń rządowi polskiemu przez stronę zagraniczną było przewidziane zastępczo na wypadek, gdyby państwo reprezentujące roszczenia nie mogło przekazać odpowiedniej dokumentacji roszczeń, np. aktów nabycia własności, praw udziałowych w polskich osobach prawnych itp. (uwaga M. P.).

tek w postaci przejścia prawa własności został wywołany już wcześniej w związku z zastosowaniem do mienia przepisów nacjonalizacyjnych lub innych o podobnym charakterze⁴⁵. Dopiero w razie gdy mienie cudzoziemców skonfiskowano – a zatem zajęto bez podstawy prawnej, otwiera się pole do spekulacji, które jednak niekoniecznie skończą się konstatacją, że nieruchomości powinna podlegać zwrotowi.

Rozważając w całej złożoności sytuację prawną mienia objętego zakresem umów indemnizacyjnych, nie należy ograniczać się do analizy relacji pomiędzy prawem międzynarodowym a polskim prawem administracyjnym i cywilnym, lecz trzeba dodatkowo uwzględnić relację pomiędzy obowiązkiem wypłaty odszkodowań a prawem prywatnym międzynarodowym. To ostatnie jest dziedziną prawa zajmującą się rozgraniczaniem sfery stosowania prawa prywatnego różnych państw⁴⁶; prawo własności jako instytucja prywatnoprawna niewątpliwie należy do jego sfery zainteresowania. Pomimo znacznej swobody suwerennych państw jeśli chodzi o stanowienie własnych norm kolizyjnych oraz przyjmowania rozmaitych tzw. łączników dla poszczególnych kwestii prawnych, na ogół nie kwestionuje się właściwości dla nabycia i utraty własności i innych praw rzeczowych prawa obowiązującego w państwie, w którym położony jest przedmiot praw (*lex rei sitae*) w chwili, gdy zaszły odpowiednie skutki prawne⁴⁷. Statut rzeczowy wskazany za pomocą kryterium położenia przedmiotu praw określa liczbę i rodzaj przesłanek (pozytywnych oraz negatywnych) potrzebnych do powstania, nabycia i utraty praw rzeczowych, a także z jaką chwilą następuje powstanie (przeniesienie) prawa rzeczowego będące efektem dokonanej czynności prawnej⁴⁸.

⁴⁵ M. Soszyńska, *Polsko-amerykański układ indemnizacyjny...*, s. 134.

⁴⁶ W nauce mówi się także o rozgraniczaniu przez prawo prywatne międzynarodowe (w ścisłym znaczeniu tego słowa) sfer kompetencji systemów prawa w odniesieniu do stosunków prywatnoprawnych; zob. M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, wyd. 15, Warszawa 2012, s. 19–20; tenże [w:] *System prawa prywatnego. Tom 20a: Prawo prywatne międzynarodowe*, red. M. Pazdan, wyd. 1, Warszawa 2015, s. 12.

⁴⁷ Por. zwłaszcza obowiązujący w dacie wejścia w życie aktów nacjonalizacyjnych art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych (Prawo prywatne międzynarodowe) (Dz. U. Nr 101, poz. 581 z późn. zm.), art. 24 § 2 ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. Nr 46, poz. 290 z późn. zm.), art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 1792). Na ten temat szerzej zob. J. Kosik, *Zagadnienia prawa rzeczowego w prawie prywatnym międzynarodowym z 1965 r.*, Warszawa–Wrocław 1976, s. 30 i n.; M. Glicz, J. Górecki, [w:] *System prawa prywatnego. Tom 20b: Prawo prywatne międzynarodowe*, red. M. Pazdan, wyd. 1, Warszawa 2015, s. 943–944.

⁴⁸ M. Glicz, J. Górecki, [w:] *System...*, t. 20b, s. 967; M. Pazdan, *Prawo...*, s. 206–208.

Traktując nacjonalizację przeprowadzoną w powojennej Polsce jako jeden ze sposobów nabycia mienia przez Skarb Państwa, trzeba przyjąć, że podlegała ona polskiemu przepisowi obowiązującemu w chwili wejścia w życie aktów nacjonalizacyjnych⁴⁹. Skutek prawny w postaci nabycia własności przez Skarb Państwa zachodził według polskich dekretów i ustaw nacjonalizacyjnych *ex lege*, i to na ogół bez konieczności wydania orzeczeń deklaracyjnych. Na ogół zresztą przypadła on znacznie wcześniej, niż zawarto wszystkie umowy indemnizacyjne, na podstawie których objęci ich zakresem cudzoziemcy uzyskali odszkodowania⁵⁰. Znaczenie prawne decyzji Ministra Finansów nie wykracza natomiast poza stworzenie szczególnej podstawy prawnej wpisu prawa własności do księgi wieczystej. Wprawdzie na pierwszy rzut oka może się wydawać mało zrozumiała sytuacja, w której ostateczna decyzja administracyjna stwierdza stan prawny nieruchomości niezgodny z rzeczywistym, jednak *ratio* takiego rozwiązania staje się ona bardziej czytelna, kiedy się uwzględni założenie ustawodawcy, zgodnie z którym przesłanką wydania decyzji było wykonanie umowy indemnizacyjnej, tzn. zapłata odszkodowania na rzecz indywidualnych osób, które wobec zagranicznych władz zadowolająco wykazały swój interes. Mimo to założenie, że te władze zagraniczne miały kompetencję do oceny prawnej przewłaszczeń zachodzących w odniesieniu do mienia pozostawionego przez zainteresowane osoby w Polsce, jest co najmniej dyskusyjne.

W okresie PRL mogły zdarzać się – i zdarzały się – sytuacje konfiskaty mienia prywatnego, które nie spełniały przesłanek nacjonalizacji w ówczesnym stanie prawnym (tzn. nie podpadało pod akty nor-

⁴⁹ Por. J. Kosik, *Zagadnienia prawa rzeczowego...*, s. 35 (autor zaznacza jednak możliwy jego zdaniem wyjątek od tej reguły w odniesieniu do eksterytorialnego znaczenia nacjonalizacji co do praw na rzeczach położonych za granicą).

⁵⁰ Tak zwłaszcza na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17); ustawy z dnia 18 listopada 1948 r. o przejściu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych (Dz. U. Nr 57, poz. 456); dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.). Przewidziane w przepisach wykonawczych to ww. aktów orzeczenia administracyjne miały jedynie charakter deklaracyjny i służyły ujawnieniu Skarbu Państwa w księgach wieczystych (gruntowych, hipotecznych) jako właściciela nieruchomości, a nie wywołaniu skutków prawnych nabycia własności; zob. np. § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1946 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Przemysłu, Aprowizacji i Handlu, Żeglugi i Handlu Zagranicznego oraz Komunikacji o określeniu trybu ujawnienia w księgach hipotecznych, rejestrach handlowych i innych rejestrach publicznych przejścia na własność Państwa i osób prawnych prawa publicznego przedsiębiorstw, nieruchomości i praw hipotekowanych (Dz. U. Nr 17, poz. 116).

matywne dotyczące nacjonalizacji)⁵¹. W takich wypadkach oddalenie roszczeń o zwrot nieruchomości wymagałoby wykazania alternatywnej przesłanki nabycia przez Skarb Państwa prawa własności. Takiej podstawy nie może jednak dostarczyć – zgodnie z regułą właściwości *legis rei sitae* jako statutu rzeczowego – ani prawo obowiązujące za granicą, ani umowy indemnizacyjne jako swoiste akty prawa międzynarodowego. Polegając na ostatecznym wskazaniu prawa polskiego jako statutu rzeczowego, trzeba jej nadal poszukiwać w normach prawa rzeczowego, z jednoczesnym uwzględnieniem norm polskiego prawa międzyczasowego.

Tu jednak należy poczynić istotną uwagę: mianowicie, nawet jeżeli władze zagraniczne jako warunek wypłaty indywidualnego odszkodowania na podstawie umów indemnizacyjnych traktowały złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się wszelkich roszczeń w stosunku do państwa polskiego, to twierdzenie, że polski Skarb Państwa nabył na tej podstawie własność określonych nieruchomości, nie zawsze będzie prawdziwe w świetle norm polskiego porządku prawnego, który przeszedł w tym zakresie ewolucję. Jej opisywanie wykracza poza ramy artykułu⁵²; wystarczy jedynie wspomnieć, że początkowo – pod rządem art. 60 prawa rzeczowego z 1946 r.⁵³ – zrzeczenie się własności nieruchomości nie wymagało jeszcze zgody żadnego organu państwowego, jednak stan ten uległ zmianie co do nieruchomości rolnych począwszy od 4 lipca 1962 r., zaś według nieobowiązującego już art. 179 k.c.⁵⁴ wymaganie zgody właściwego organu rozciągnięto na zrzeczenie się wszelkich nieruchomości. Tak więc, abstrahując od wymagań co do formy takiego oświadczenia złożonego za granicą⁵⁵, przyjęcie, że Skarb Państwa nabył prawo własności nieruchomości przejętej od

⁵¹ Zamiast wielu zob. M. A. Zachariasiewicz, *Rozwój nauki o zasiedzeniu czy ślepy zaulek? Koncepcja wyłączającego zasiedzenie „imperialnego” władztwa Skarbu Państwa*, „Rejent” 2005, z. 9, s. 224 i cyt. tam dalsza literatura przedmiotu.

⁵² Szerzej zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 28 stycznia 2009 r., IV CSK 333/08, LEX nr 527128; w literaturze zob. A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego. Tom 3: Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 420 i n.

⁵³ Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 z późn. zm.).

⁵⁴ Zob. wyrok TK z dnia 15 marca 2005 r., K 9/04, OTK-ZU 2005, z. 3A, poz. 24.

⁵⁵ Wprawdzie art. 179 k.c. wymagał formy aktu notarialnego, jednakże należy pamiętać, że do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się nieruchomości za granicą w stanie prawnym pod rządem art. 12 p.p.m. z 1965 r., tzn. od 17 listopada 1965 r. do 16 maja 2011 r., wystarczyłoby dochowanie formy przewidzianej przez prawo państwa, w którym jednostronna czynność prawna była dokonywana. Tak więc to najpewniej nie ważność co do formy stałaby na przeszkodzie uznaniu takiego oświadczenia za ewentualne wywołanie skutków prawnych; zob. m.in. postanowienie SN z dnia 20 stycznia 1998 r., I CKN 345/97, OSNC 1998, z. 9, poz. 137.

cudzoziemca przynajmniej na skutek zrzeczenia się własności w trybie przewidzianym przez umowę indemnizacyjną (o ile nie wcześniej, np. w związku z nacjonalizacją mienia prywatnego), wymaga starannej weryfikacji w świetle stanu faktycznego konkretnej sprawy, przy uwzględnieniu przepisów właściwego prawa polskiego.

Prawo obowiązujące w miejscu położenia nieruchomości (*lex rei sitae*) rozstrzyga nie tylko o nabyciu i utracie własności, lecz również o materialnoprawnych skutkach wpisu do księgi wieczystej lub innego, analogicznego rejestru nieruchomości. W szczególności statut rzeczowy decyduje o tym, czy wpis prawa w księdze ma charakter rozstrzygający o jego nabyciu (konstytutywny), czy jedynie deklaratoryjny. Właściwość prawa dla kwestii prywatnoprawnych najczęściej pokrywa się z właściwością norm prawa publicznego obowiązujących w siedzibie organu, który prowadzi księgi wieczyste (*lex fori proceduralis*); prawo to określa procedurę wpisu do rejestru oraz rodzaj dokumentów stanowiących podstawę wpisu⁵⁶. W polskim systemie prawnym prawo o księgach wieczystych opiera się na kilku istotnych zasadach, do których zalicza się m.in. *zasadę wpisu*. W czystej postaci oznacza ona, że każdorazowy stan prawny nieruchomości znajduje pełne odzwierciedlenie w treści księgi wieczystej. Jednakże przyjęcie takiej zasady nie jest możliwe do zrealizowania w praktyce, ponieważ do jej osiągnięcia konieczne byłoby przyjęcie, że bez wpisu do księgi nie może dojść do zmiany stanu prawnego nieruchomości oraz że każdy wpis pociąga za sobą zmianę takiego stanu. Według jednolitego stanowiska doktryny skutki zdarzeń prawnych, np. nabycie własności w wyniku dziedziczenia, nie mogą zależeć od wpisu w księdze, tak jak nie do zaakceptowania byłby stan rzeczy, w którym wpis sam przez się decydowałby o powstaniu prawa lub jego zmianie. To tłumaczy przyjęcie przez polskiego ustawodawcę zasady wpisu w ograniczonym zakresie⁵⁷.

W konsekwencji dotychczasowych ustaleń, sam wpis Skarbu Państwa, dokonany na podstawie decyzji Ministra Finansów, nie stanowi zmiany stanu prawnego nieruchomości. Decyzja bowiem stanowi jedynie dokument urzędowy, niezbędny jako podstawa wpisu z uwa-

⁵⁶ M. Glicz, J. Górecki, [w:] *System...*, t. 20b, s. 970–971.

⁵⁷ P. Borkowski, J. Trześniewski-Kwiecień, *Wpisy do ksiąg wieczystych*, wyd. 1, Warszawa 2002, s. 13–14; E. Gniewek, [w:] *System prawa prywatnego. Tom 4: Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 116; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 343; zob. również K. Gołębiowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 344 (nr 13 do art. 155).

gi na wymagania w przedmiocie postępowania przed sądem wieczystoksięgowym, którego kognicja została ustawowo ograniczona⁵⁸. W orzecznictwie jednak podkreślono, że wpis w księdze wieczystej na podstawie decyzji administracyjnej nie tylko nie stoi na przeszkodzie wytoczeniu powództwa z art. 10 ust. 1 u.k.w.h., lecz wręcz przeciwnie, dopiero dokonanie wpisu przesądza o możliwości wystąpienia z roszczeniem opartym na podstawie art. 10 ust. 1 u.k.w.h.⁵⁹ Przy rozpoznawaniu powództwa przewidzianego w art. 10 u.k.w.h. sądowi nie wolno badać ważności decyzji administracyjnej, jednakże sąd ma obowiązek badania rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości, a więc ocenia skuteczność zdarzenia cywilnoprawnego, z którego wywodzi się prawo. Obowiązkiem sądu jest rozważyć dla potrzeb postępowania cywilnego, czy istotnie decyzja wywołała zmianę prawa własności konkretnej nieruchomości⁶⁰.

Ostatnio zreferowane stanowisko judykatury, jakkolwiek wsparte solidnymi argumentami merytorycznymi i praktycznie nie do zbiccia, zarazem otwiera szerokie pole do kwestionowania przed sądami powszechnymi, w drodze powództwa o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, podstaw prawnych stwierdzenia przejścia własności na Skarb Państwa. Prowadzi ono przede wszystkim do wniosku, że „innym odpowiednim dokumentem”, który może wystarczyć do wykazania niezgodności z rzeczywistym stanem prawnym (art. 31 ust. 2 u.k.w.h.), nie musi być decyzja wydana w tzw. trybie nadzorczym, stwierdzająca np. wydanie decyzji administracyjnej MF z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Z uwagi bowiem na nieprawotwórczy charakter wspomnianego aktu administracyjnego, zainteresowani będą mogli wykazywać swój tytuł prawny

⁵⁸ Zob. art. 626⁸ § 2 k.p.c., zgodnie z którym rozpoznając wniosek o wpis, sąd bada jedynie treść i formę wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treść księgi wieczystej. Zgodnie natomiast z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r. poz. 707 z późn. zm., dalej „u.k.w.h.”), wpis może być dokonany na podstawie dokumentu z podpisem notarialnie poświadczonym, jeżeli przepisy szczególne nie przewidują innej formy dokumentu. Cytowana norma dotyczy jednak dokumentów prywatnych obejmujących treść czynności prawnej, nie zaś dokumentów urzędowych, jak orzeczenia sądów lub decyzje administracyjne, są to bowiem dokumenty urzędowe sporządzone w formie „specjalnej”, przewidzianej w procedurze sądowej lub administracyjnej. Jest to więc „inna forma” w rozumieniu przepisu, o którym mowa. Konieczne jest tylko, aby dokumenty te były zaopatrzone we wzmiankę o tym, że podlegają wykonaniu (np. we wzmiankę o prawomocności); tak trafnie J. Ignatowicz, *Podstawy wpisów do ksiąg wieczystych*, „Rejent” 1994, z. 2, s. 28.

⁵⁹ Zob. cyt. wyrok SN z dnia 16 czerwca 2009 r., V CSK 458/08 (przyp. 36).

⁶⁰ Wyrok SN z dnia 15 października 2010 r., V CSK 3/10 (przyp. 36).

przed sądem powszechnym za pomocą orzeczeń sądowych lub innych odpowiednich dokumentów.

Ponieważ skutkiem tego cały ciężar i odpowiedzialność za skutki podejmowanych rozstrzygnięć spoczywają na sądach powszechnych i Sądzie Najwyższym, dość naturalne są obawy o to, czy interes publiczny został należycie zabezpieczony. Zakładając, że ani umowy indemnizacyjne, ani ustanowiona w celu zapewnienia ich skuteczności ustawa o dokonywaniu wpisów faktycznie nie ingerują w stan prawny nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa, zrównoważenie słusznego interesu prywatnego (właścicieli) oraz interesu ogólnego może zostać osiągnięte tylko na gruncie obowiązujących norm prawa polskiego. Wydaje się, że w jego ramach zbyt mało zwraca się uwagę na możliwości nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości na skutek upływu czasu, zwłaszcza przez przemilczenie oraz zasiedzenie. Oba wykazują dość zbliżony charakter i zakładają nabycie tytułu prawnego z mocy prawa po spełnieniu określonych przesłanek. Właściciel nie musi zatem składać żadnego oświadczenia woli, nie jest także konieczne dokonanie czynności prawnej lub wydanie jakiegokolwiek orzeczenia. Postanowienie stwierdzające nabycie własności ma charakter wyłącznie deklaracyjny. Nabycie własności nie wiąże się z obowiązkiem odszkodowawczym wobec dotychczasowego właściciela⁶¹, co może budzić zastrzeżenia natury etycznej, jest jednak zgodne z prawem⁶².

Brak potrzeby legitymowania się przez Skarb Państwa orzeczeniem stwierdzającym nabycie własności przez zasiedzenie lub przemilczenie skłania do tego, aby w sporach dotyczących przejścia własności nieruchomości objętych zakresem umów indemnizacyjnych – a więc już na etapie rozpoznania powództwa o uzgodnienie stanu księgi wieczystej zgodnie z art. 10 ust. 1 u.k.w.h. – sądy badały, czy nabycie własności przez państwo polskie nastąpiło przynajmniej na jednej z tych podstaw. Niestety, w badanym orzecznictwie sądowym próżno szukać wypowiedzi sprzyjających takiej praktyce, co być może sygnalizuje bardziej ogólny problem polskiego wymiaru sprawiedliwości z ochroną interesów Skarbu Państwa w konfrontacji z interesem jednostek. W tej kwestii narosło przez lata sporo nieporozumień, dawniej wspieranych przez judykaturę, która dość długo po 1989 r. poszukiwała raczej

⁶¹ K. Gołębiowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, red. E. Gniewek, s. 372 (nr 5 przed art. 172).

⁶² Zob. M. A. Zachariasiewicz, *Rozwój nauki...*, s. 225.

koncepcji ograniczających uwłaszczenie Skarbu Państwa, nie starając się nadmiernie akcentować dbałości o interes publiczny. Wystarczy w tym miejscu przypomnieć słynną uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, która wykluczała zaliczenie do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa okresu władania przez organy państwowe lub państwowe osoby prawne, wykonywanego w ramach uprawnień Państwa jako podmiotu prawa publicznego⁶³. Podstawowe założenie tej uchwały niewątpliwie klóciło się z charakterem stanu posiadania jako stanu faktycznego, którego ustalenie w rozważanych w referacie wypadkach zależy przecież wyłącznie od tego, czy państwo lub jego następca prawny (np. jednostka samorządu terytorialnego po 1990 r.) władali nieruchomością jak właściciel. Dobrze się stało, że z tego stanowiska Sąd Najwyższy się wycofał⁶⁴. Należałoby jednak poddać pod publiczną dyskusję kwestię, czy jest to tendencja trwała i powszechna jeśli chodzi o inne sądy, a jeżeli nie, to czy samo podjęcie uchwał na poziomie SN wystarcza, aby skorygować opisaną tendencję.

Sygnalizowana wyżej możliwość uwzględnienia nabycia przez zasiedzenie lub przemilczenie prawa własności nieruchomości, które są objęte zakresem przedmiotowym układów indemnizacyjnych, potwierdza wcześniejszą konstatację o braku ogólnej podstawy prawnej do twierdzenia, że nabycie własności przez Skarb Państwa w wyniku wejścia w życie aktów nacjonalizacyjnych *a priori* pociąga za sobą współcześnie konsekwencje prawne w postaci obowiązku zapłaty odszkodowania lub restytucji mienia. Warto przy tej okazji zauważyć, że jeżeli potraktujemy nacjonalizację jako realizację szeroko pojętej polityki państwa, to ewentualne dochodzenie roszczeń odszkodowaw-

⁶³ OSNC 1994, z. 3, poz. 49. Motywy tej uchwały opierają się na założeniu, że państwo jest szczególnym podmiotem prawa, który spełnia przede wszystkim funkcje publiczne. Utrzymywanie bezpieczeństwa zewnętrznego i ładu wewnętrznego wymaga, zdaniem SN, wchodzenia w publiczne stosunki międzynarodowe i ustanawiania oraz egzekwowania publicznych norm prawa wewnętrznego (*imperium*). W tej sferze, jak wywodzi uzasadnienie uchwały, państwo czerpie upoważnienie do ingerencji w sferę praw (również majątkowych) jednostek z systemu prawa publicznego, a nie prywatnego. Stąd też Sąd Najwyższy dochodzi do konstatacji, że posiadanie nie może polegać na objęciu rzeczy we władztwo w ramach wypełniania przez państwo zadań publicznych poza stosunkami cywilnoprawnymi.

⁶⁴ Por. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07 OSNC 2008, z. 5, poz. 43, z głosem K. Czerwińskiej-Koral, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, z. 4, s. 97. Również w uzasadnieniu postanowienia SN z dnia 11 września 2013 r., III CZP 51/13, OSNC-ZD 2014, z. D, poz. 67, zauważono, że kwalifikacja władania jako posiadania samoistnego, stanowiącego przesłankę zasiedzenia nieruchomości, nie jest uzależniona od okoliczności uzyskania przez polski Skarb Państwa władania rzeczą, lecz wyłącznie od sposobu władania rzeczą, podlega więc ocenie w kontekście przesłanek określonych w art. 336 k.c.

czych wobec Skarbu Państwa co do istoty nadal będzie podlegało prawu polskiemu, jednak już nie jako statutowi rzeczowemu, lecz jako właściwemu dla odpowiedzialności państwa za działanie lub zaniechanie w ramach wykonywania władzy publicznej (*acta iure imperii*)⁶⁵. Chodzi tu o odpowiedzialność prawnie rozłączną – choć faktycznie powiązaną – z odpowiedzialnością międzynarodową wobec innych państw otaczających ochroną swoich obywateli. Prawo wewnętrzne poszczególnych państw – w tym Polski – cieszy się znacznym stopniem autonomii co do kształtowania mechanizmów owej międzynarodowej odpowiedzialności. Jednocześnie, wyznaczając zasady oraz linie graniczne omawianej odpowiedzialności trzeba odnotować, że jej standardy międzynarodowe, choć wydają się ustabilizowane, na pewno nie są absolutnie niezmiennie⁶⁶.

Wypłata globalnych ryczałtowych odszkodowań, z których zaspo-kojono roszczenia zagranicznych obywateli i osób prawnych (w istocie tylko w niewielkim procencie, jeśli się odniesie ich przeciętne kwoty do rzeczywistej wartości nieruchomości) nie stanowi decydującego argumentu na rzecz analogicznego potraktowania wszystkich cudzoziemców, bez względu na ich obywatelstwo. Nie jest także przesłanką do oczekiwania, że polski ustawodawca powinien przyjąć tzw. ustawę reprzywatyzacyjną⁶⁷. Dopiero od chwili wejścia w życie 31 grudnia 1989 r. ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444) obowiązuje zasada, zgodnie z którą wyłączenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Analogiczną normę zawiera obowiązująca Konstytucja RP (art. 21 ust. 2). Jednak standardów dzisiejszego prawa konstytucyjnego nie należy odnosić do zdarzeń prawnych, które miały miejsce przed jego wejściem

⁶⁵ Na ten temat zob. zwłaszcza K. Pacuła, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w ustawie o prawie prywatnym międzynarodowym z 2011 roku*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2013, t. 13, s. 61 i n. (w ograniczonym zakresie autor odnosi się również do stanu prawnego pod rządami ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe z 1965 r.).

⁶⁶ W kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej państw za naruszenie praw człowieka zob. S. Janczarek, *Immunitet jurysdykcyjny państwa a bezwzględnie obowiązujące normy prawa międzynarodowego*, PiP 2009, z. 12, s. 57 i n. oraz cyt. orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych.

⁶⁷ Takie próby podejmowano w Polsce kilkakrotnie, ostatnio zob. projekt z 2009 r. ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji. Dokumenty w tej sprawie nadal są dostępne pod adresem <http://bip.msp.gov.pl/bip/prawo/tworzenie-prawa/projekty-aktow-prawnych/projekty-aktow-prawnych-4/3012,Projekt-ustawy-o-swiadczeniach-pienieznych-przyznawanych-niektorym-osobom-ktoryc.pdf> (ostatnie wejście 23.2.2016).

w życie⁶⁸ – jakkolwiek naganna byłaby ocena moralna działań podejmowanych przez władze totalitarnego państwa⁶⁹.

Analogicznego uzasadnienia nie dostarczają również normy prawa międzynarodowego publicznego. Gdyby nacjonalizacja miała miejsce współcześnie, to – abstrahując od legalności z punktu widzenia Konstytucji – zapewne odpowiedzialność RP na podstawie norm międzynarodowych byłaby uznana za wręcz naturalną konsekwencję przejścia własności na Skarb Państwa⁷⁰. Analogiczna ocena zdarzeń prawnych sprzed kilkudziesięciu lat nie jest jednak wcale taka oczywista. Normy prawa międzynarodowego kształtują się m.in. przez praktykę zachowania państw i innych członków wspólnoty międzynarodowej, a ona rzadko kiedy abstrahuje od kontekstu politycznego⁷¹. Polska stała się członkiem wspólnoty międzynarodowej po II wojnie światowej po-

⁶⁸ Zob. odpowiednio uwagi na temat reguł prawa intertemporalnego zawarte w uzasadnieniu uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, z. 7–8, poz. 75.

⁶⁹ Dotyczy to zarówno odszkodowania, jak i restytucji mienia; co do tej ostatniej kwestii zob. trafne stanowisko w literaturze: „Oburza nas..., że bezprawnego zawłaszczenia dopuszczają się państwo, naruszające tym samym przepisy przez siebie wydane (choć także niesprawiedliwe), mające również możliwość poprzez swój aparat władzy faktycznego blokowania dochodzenia roszczeń na drodze cywilnoprawnej. Jeżeli jednak szukamy uzasadnienia słusznościowego w miejsce normatywnego, to zasadne wydaje się pytanie, dlaczego sprawiedliwością po latach chcemy objąć tylko tych właścicieli, wobec których naruszono wtedy obowiązujące prawo, skoro sama treść ówczesnych przepisów nie była zgodna z aktualnym (podobnie jak i z dzisiejszym) » zbiorowym przekonaniem « o ich słuszności. Negatywna ocena ówczesnych zachowań państwa... nie przekłada się jednak automatycznie na dzisiejszą pozytywną ocenę wszelkich prób zwracania zagarniętych majątków.”; zob. M. A. Zachariasiewicz, *Rozwój nauki...*, s. 230.

⁷⁰ Temat wykracza poza ramy artykułu, warto jednak zasygnalizować, że przesłanki pozbawienia własności osób prywatnych powinny być rozważane przede wszystkim przez pryzmat art. 1 protokołu nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1). Ignorancja w prawo własności musi zawierać się w granicach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności w szerokim znaczeniu, a państwo powinno zapłacić uprawnionym słuszne odszkodowanie. Aktualne pozbawienie cudzoziemca własności bez jakiegokolwiek odszkodowania z kolei należałoby potraktować jako delikt międzynarodowy, który podlegałby sankcjom odszkodowawczym lub pociągałby za sobą wymaganie restytucji; por. art. 36 projektu konwencji o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne (*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*), „Yearbook of the International Law Commission” 2001, vol. II, s. 26 i n.; szerzej w literaturze polskiej zob. A. Zbaraszewska, *Dylematy międzynarodowej odpowiedzialności państw*, RPEiS 2007, z. 1, s. 45 i n.; interesującym przykładem z praktyki sądowej jest m.in. wyrok angielskiego Court of Appeal w sprawie *SRM Global Master Fund LP and others v Commissioners of Her Majesty's Treasury* [2009] EWCA Civ 788 (dotyczący odszkodowań za nacjonalizację banku Northern Rock).

⁷¹ Rekonstrukcja norm prawa międzynarodowego dotyczących odszkodowania za nacjonalizację i włączenia zależy w dużej mierze od tego, kto o nich mówi. Doktryna i orzecznictwo państw zachodnich były tradycyjnie skłonne do ich absolutyzowania, podczas gdy tzw. państwa rozwijające się (z podobnych względów również państwa d. bloku wschodniego) podkreślały brak wyraźnych przesłanek prawnych w tym zakresie oraz konieczność uwzględnienia warunków obowiązujących w państwie dokonującym nacjonalizacji, w tym jego możliwości płatniczych. Ta argumentacja znajdowała pewne uznanie nawet w doktrynie zachodniej, m.in. w stanowisku L.F.L. Oppenheima, który dostrzegł ten-

zornie jako zwycięzca, a faktycznie jako ofiara, społeczeństwo bowiem samo ponosiło całość kosztów odbudowy całkowicie zniszczonego państwa. Nie są to okoliczności bez znaczenia prawnego. Władze PRL zgodziły się zadośćuczynić roszczeniom obywateli państw obcych *ex gratia*, a więc teoretycznie dobrowolnie (choć bynajmniej nie w sensie politycznym!) – i to nie dlatego, że istniało jednoznacznie identyfikowalne zobowiązanie międzynarodowe do zapłaty odszkodowań, lecz dlatego, iż musiały zachować co najmniej poprawne stosunki z ówczesnym blokiem zachodnim⁷². Abstrahując od deklarowanej oficjalnie ideologii, przyczyny braku odszkodowań za nacjonalizację są więc banalne i dość zrozumiałe. Polski nie wiązały jeszcze wówczas przepisy traktatowe dotyczące ochrony praw człowieka – zwłaszcza wspomniany już art. 1 protokołu nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ich powoływanie przez cudzoziemców – wobec braku uchwalenia tzw. ustawy reprivatyzacyjnej – nie będzie więc adekwatne ze względu na ich czasowy zasięg stosowania (*ratione temporis*), ponieważ w takich okolicznościach zgodnie z orzecznictwem strasburskim nie ma jeszcze mowy o tzw. ciągłości naruszenia praw człowieka (ang. *continuing violation*)⁷³. Ryzyko prawne mogłoby jednak powstać w razie gdyby miało dojść do uchwalenia ustawy ograniczonej tylko do obywateli polskich⁷⁴.

Konkludując, próba konstruowania – chociażby w oparciu o postanowienia układów indemnizacyjnych – ogólnych podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za akty nacjonalizacji, a nawet konfiskaty mienia prywatnego osób przynależnych do państw obcych w okresie

dencyjność stanowiska narzucającego wymaganie zapłaty odszkodowania „natchmiastowego, adekwatnego i efektywnego”; zob. L.A. O’Connor, *The International Law of Expropriation...*, s. 358–359.

⁷² Jako reprezentatywny dla minionego okresu PRL należy uznać następujący passus: „Odszkodowanie za nacjonalizację mienia cudzoziemców nie jest konsekwencją ani odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej, ani obowiązku nie będącego następstwem naruszenia prawa międzynarodowego. Odszkodowanie to należy traktować niezależnie od wymienionych zobowiązań. Przypomina ono swoim charakterem odszkodowanie *ex gratia*”; W. Dudek, *Międzynarodowe...*, s. 50. Cytowane stanowisko, z uwagi na ciągłość stanu prawnego w Polsce, należy uznać za nadal aktualne.

⁷³ Wydaje się, że zastosowanie układów indemnizacyjnych w państwach należących do konwencji daje się również pogodzić z obecnym orzecznictwem strasburskim *ratione materiae*, zob. zwłaszcza decyzję w przedmiocie dopuszczalności w sprawie *Ib Melchior przeciwko Niemcom*, skarga nr 66783/01, <http://hudoc.echr.coe.int/>.

⁷⁴ Trafnie podkreślają to S. Soltysiński i A. Nowicka w wywiadzie z M. Domagalskim, *Skutki nacjonalizacji może zrekompensować tylko polski parlament*, „Rzeczpospolita” z 22.2.2007 r.; w kontekście roszczeń obcych obywateli przeciwko Polsce zob. zwłaszcza postanowienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 października 2008 r., skarga nr 47550/06 *Preußische Treuhand GmbH & Co KG A.A. przeciwko Polsce*, streszczenie M. Wiącek, PSejm. 2009, z. 2, s. 259 i n.; glosa M. Krzyżakowskiej-Mierzewskiej, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, z. 2, s. 44 i n.

PRL wydaje się zadaniem skazanym na porażkę. Jest to konstatacja niezależna od tego, czy z danym państwem Polska zawarła układ indemnizacyjny. Ubocznie warto odnotować, że co prawda w powołanym wcześniej projekcie tzw. ustawy reprzywatyzyacyjnej⁷⁵ przewidywano wyłączenie osób uprawnionych w stosunku państw obcych do otrzymania odszkodowania na podstawie umów indemnizacyjnych (art. 1 ust. 4 pkt 1 projektu), niemniej jednak nie tyle ze względu na immanentny związek pomiędzy odszkodowaniami a świadczeniami pieniężnymi z przyszłej (i ostatecznie nieuchwalonej) ustawy, lecz raczej z uwagi zbieżność celów obu instytucji przy założeniu, że nikt nie powinien otrzymać świadczenia pieniężnego dwukrotnie z tytułu tych samych okoliczności faktycznych.

IV. Zakończenie

Reprzywatyzyacja w Polsce stanowi stały element debaty publicznej od chwili rozpoczęcia transformacji ustrojowej, tzn. od roku 1989. Biorąc pod uwagę skalę nacjonalizacji, wywłaszczeń oraz aktów konfiskaty, podjętych przez władze komunistyczne wobec mienia prywatnego, nie dziwi ani temperatura debaty, ani obawy przed uregulowaniem roszczeń byłych właścicieli, w tym przede wszystkim cudzoziemców. Zaskakuje natomiast ubóstwo rozważań na temat słabych punktów w systemie prawnym, który pomimo formalnego nieustanowienia przepisów reprzywatyzyacyjnych nadal pozwala nadmiernie – kosztem interesu publicznego – eksploatować mienie Skarbu Państwa w celu zaspokojenia roszczeń.

Przeprowadzona wyżej analiza układów indemnizacyjnych dowodzi, że wypłata sum ryczałtowego odszkodowania państwowym obcym nie świadczyła generalnie o uznaniu przez Polskę roszczeń odszkodowawczych. Rządy PRL wyrażały zgodę na zawieranie takich umów przeważnie po to, aby zapobiec pogorszeniu stosunków międzynarodowych i środkiem odwetowym ze strony innych członków wspólnoty międzynarodowej. Korzyścią z zawierania układów jest obecnie brak jakichkolwiek podstaw do przedstawiania roszczeń odszkodowawczych zarówno przed polskimi, jak i zagranicznymi organami ochrony prawnej przez osoby, które złożyły wnioski i otrzymały indywidualne odszkodowania.

⁷⁵ Zob. wyżej, przyp. 67.

Kwestia ostatecznego załatwienia wszelkich roszczeń przez wspomniane umowy międzynarodowe jest jednak bardziej skomplikowana, bowiem oprócz płaszczyzny prawnomiędzynarodowej wymaga uwzględnienia również implikacji prywatnoprawnych. Oznacza to potrzebę zastosowania norm prawa prywatnego międzynarodowego oraz wskazanych jako właściwe przepisów prawa wewnętrznego (metrycznego). Ogólnie rzecz biorąc, zagadnienia przedmiotowych roszczeń podlegają prawu polskiemu.

Ustawodawca najwyraźniej uświadamiał sobie potrzebę kompleksowego rozwiązania kwestii własnościowych, stanowiąc w celu realizacji umów indemnizacyjnych ustawę z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych. Ta ustawa nie jest jednak adekwatnym instrumentem zabezpieczenia interesu publicznego, gdyż opiera się na błędnym założeniu, jakoby wykonanie układów indemnizacyjnych wywoływało skutek w postaci nabycia mienia przez Skarb Państwa, który powinien był, zgodnie z wewnętrznym porządkiem prawnym, powstać wcześniej. Uporządkowanie zatem stanu prawnego nieruchomości poprzez przewidzenie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych stwierdzających przejście własności oraz dokonywanie na tej podstawie wpisów w księgach wieczystych przyczynia się do powstania iluzji ostatecznego załatwienia sprawy roszczeń rewindykacyjnych, podczas gdy wpis Skarbu Państwa jako właściciela sam przez się nie sanuje braku jego materialnej podstawy, w postaci odpowiedniego aktu lub czynności powodującej przejście własności. Fakt ten skłania do refleksji nad sensem dalszego stanowienia aktów normatywnych, których celem byłoby ujawnienie praw Skarbu Państwa w księgach wieczystych⁷⁶, przy jednoczesnym zaniedbywaniu starań o uporządkowanie rzeczywistego stanu prawnego własności publicznej.

Przykład wpływu umów indemnizacyjnych dowodzi, iż piętą achillesową współczesnego obrotu prawnego w Polsce jest nie tylko brak przepisów prawa, ale i niewłaściwa praktyka stosowania tych, które już obowiązują. Interes publiczny i prywatny wymagają większego zrów-

⁷⁶ Zob. zwłaszcza ustawę z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1460); szerzej zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011.

noważenia. W wielu wypadkach instytucje prawa cywilnego oparte na dawności – zasiedzenie oraz przemilczenie – mogłyby stanowić „rezerwową” przesłankę oddalania roszczeń podmiotów zagranicznych o ustalenie stanu prawnego nieruchomości (art. 10 ust. 1 u.k.w.h.) i dalej o zwrot nieruchomości. Należy podkreślić, że na płaszczyźnie cywilnoprawnej ani prawo wewnętrzne, ani prawo międzynarodowe – szczególnie zaś normy omówionych wyżej układów indemnizacyjnych – nie dostarczają ogólnych podstaw do uwzględnienia jakichkolwiek roszczeń cudzoziemców z tytułu powojennej nacjonalizacji, i to zarówno windykacyjnych, jak i odszkodowawczych.

Roman Trzaskowski*

Reprywatyzacja w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego

I. Uwagi wprowadzające

Dorobek orzecznicy Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w sprawach reprywatyzacyjnych można przedstawiać i analizować na różne sposoby. Wąskie ramy wystąpienia konferencyjnego zmuszają do rezygnacji z prezentacji szczegółowej i wyczerpującej, na rzecz ujęcia bardziej syntetycznego. Warto przy tym uwzględnić zasadnicze wątpliwości – ujawnione także w toku konferencji – które wyłaniają się na tle spraw reprywatyzacyjnych, a dotyczące w szczególności tego, czy w sporach reprywatyzacyjnych sądy powinny – jak oczekują niektórzy – kompensować brak ogólnej ustawy reprywatyzacyjnej, forsując, tam gdzie to możliwe, wykładnię proreprywatyzacyjną, czy też przeciwnie – czego oczekują inni – orzekać powściągliwie i zachowawczo, ograniczając, jak tylko się da, roszczenia reprywatyzacyjne.

W tym kontekście nasuwa się nieuchronnie pytanie o stanowisko, jakie w tej kwestii zajmują najwyższe instancje sądowe, w przypadku Sądu Najwyższego zwłaszcza Izba Cywilna. Odpowiedź na to pytanie jest jednak możliwa tylko po analizie orzecznictwa, gdyż w sporach prawnych sąd – a Sąd Najwyższy nie jest tu wyjątkiem – w sposób wiążący wypowiada się tylko przez swoje orzeczenia. Ponieważ chodzi tu o dziesiątki albo setki orzeczeń, jest kwestią otwartą, czy i w jakim zakresie można tu w ogóle mówić o jednolitym i stałym stanowisku. Niniejsze wystąpienie będzie poświęcone próbie przedstawienia orzeczeń, linii i tendencji orzeczniczych, które zdają się dostarczać cennego materiału dla udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania.

Właściwe rozważania dotyczące tej kwestii, należy poprzedzić wyjaśnieniem pojęcia reprywatyzacji i zarazem zakresu prowadzonej analizy. Wiadomo bowiem, że nie chodzi tu w ogóle o pojęcie normatywne, co sprawia, iż jest ono stosowane zazwyczaj dość przypadkowo, swobodnie i w znacznej mierze intuicyjnie. Nielicznych wyjątków dostarczają

* Dr hab. nauk prawnych, prof. Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego delegowany do pełnienia obowiązków w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego.

opracowania, które zmierzają do przedstawienia w sposób usystematyzowany dorobku normatywnego, orzeczniczego i naukowego dotyczącego reprzywatyzacji. Tego rodzaju uogólniające ujęcia wymuszają próby definicyjne; są one nieodzowne choćby w celu wytyczenia ram analizy i uzasadnienia zbiorczego przedstawienia różnorodnych zjawisk.

Stosownie do jednej z takich prób reprzywatyzacja to „przywracanie własności (i innych praw) podmiotom, które wcześniej je utraciły wskutek przejścia tych praw na własność państwa (jednostek samorządu terytorialnego)”, przy czym przejście to następowało na podstawie nacjonalizacji¹. W tym ujęciu reprzywatyzacja to niejako *actus contrarius* względem nacjonalizacji: odzyskanie własności utraconej wskutek aktu nacjonalizacyjnego, rozumianego jako powszechny (abstrakcyjny i generalny), ustawowy akt odjęcia własności na rzecz Państwa, zwłaszcza akt przebudowy społeczno-gospodarczej.

Taka definicja jest jednak zbyt wąska na potrzeby niniejszego opracowania. Dorobek orzeczniczy Izby Cywilnej Sądu Najwyższego kojarzony intuicyjnie z reprzywatyzacją wykracza poza jej ramy, co wynika z faktu, że tylko w niewielkim stopniu dotyczy on spraw, w których mamy do czynienia z reprzywatyzacją ustawową – wyjątkiem są tu orzeczenia dotyczące zwrotów nieruchomości na rzecz kościołów i związków wyznaniowych – a w przeważającej mierze odnosi się do zjawiska określanego mianem reprzywatyzacji sądowej², polegającego na odwróceniu skutków działań bezprawnych na drodze indywidualnych postępowań sądowych (także administracyjnych).

„Reprzywatyzacja sądowa” różni się od „reprzywatyzacji ustawowej”. Nie chodzi tu bowiem o akt prawny, który miałby prowadzić do odwrócenia skutków wątpliwych aksjologicznie aktów normatywnych, czyli naprawienia krzywd „dziejowych” wyrządzonych niejako w majestacie prawa, ale o odwrócenie skutków działań bezprawnych, a więc naprawienie krzywd wyrządzonych na płaszczyźnie wykonywania (stosowania) prawa. Tzw. reprzywatyzacja sądowa nie jest oparta na zastrzeżonej dla ustawodawcy decyzji politycznej, lecz – przynajmniej *prima facie* – polega na stosowaniu przez ograny ochrony prawnej zwykłych mechanizmów ochrony praw, takich jak ochrona własności czy odpowiedzialność odszkodowawcza. Różnica ta jest zasadnicza i brzemienna w skutki. Sprawia np., że nie mamy tu do czynienia –

¹ K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprzywatyzacja*, Warszawa 2009, s. 16.

² Por. wyrok SN z dnia 12 czerwca 2013 r., II CSK 498/12 (spr. K. Pietrzykowski)

w szerzej lub węższej skali – z prostym, powrotnym przeniesieniem prawa własności (innych praw) *ex nunc*, ale z różnorodnymi działaniami, które zmierzają do restytucji stanu poprzedniego, a więc zazwyczaj do restytucji *ex tunc*. To z kolei oznacza, że ujęcie reprzywatyzacji jako zwrotnego przeniesienia własności jest zbyt wąskie. Reprzywatyzację sądową należy rozumieć szerzej, jako odwrócenie skutków prawnych bezprawnego zastosowania aktu nacjonalizacyjnego. Może tu bowiem chodzić nie tylko o powrotne przeniesienie własności albo nawet innego prawa majątkowego – bezprawne działania nie zawsze prowadziły do ich utraty – ale także o przywrócenie posiadania. Ponieważ w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej różnica między restytucją *in natura* a kompensacją pieniężną jest poniekąd przypadkowa – zależy od późniejszych zdarzeń wpływających na możliwość zwrotu *in natura* – wydaje się, że pojęcie reprzywatyzacji sądowej *sensu largo* powinno obejmować także zasądzenie rekompensaty pieniężnej za bezprawne wyzucie z prawa własności w toku realizacji aktu nacjonalizacyjnego (byłaby to swoista „reprzywatyzacja ekonomiczna”).

Dorobek orzeczniczy Izby Cywilnej Sądu Najwyższego dotyczący tak rozumianej reprzywatyzacji sądowej został wypracowany przede wszystkim w sprawach, w których przedmiotem sporu były starania byłych właścicieli (ich następców prawnych) o odzyskanie majątku utraconego w wyniku realizacji takich aktów nacjonalizacyjnych, jak dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej³; dekret PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa⁴; dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy⁵; ustawę z dnia 3 stycznia 1946 roku o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁶; ustawę z dnia 20 marca 1950 r. o przejściu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego⁷; ustawę z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego⁸; art. 39 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospo-

³ Dz. U. z 1945 r., Nr 10, poz. 51 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 15, poz. 82 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

⁷ Dz. U. 1950 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.

⁸ Tekst jednolity Dz. U. z 1989 r., Nr 58, poz. 348 ze zm.

darce terenami w miastach i osiedlach⁹ oraz ustawę z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne¹⁰. Do dorobku tego – mimo zbliżonej aksjologii – nie można natomiast zaliczyć orzecznictwa powstałego na tle sporów, u podstaw których nie tkwił – ściśle rzecz biorąc – akt o charakterze nacjonalizacyjnym (np. orzecznictwo dotyczące tzw. mienia zabużańskiego, „przemilczenia” na podstawie art. 34 z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich¹¹ oraz konfiskat i przypadków opartych o akty jednostkowe, jak np. utrata mienia przez osoby represjonowane za działalność na rzecz niepodległego państwa polskiego).

Z góry warto zaznaczyć, że stwierdzenie, iż reprivatyzacja sądowa sprowadza się w swej istocie do stosowania zwykłych mechanizmów ochrony praw, nie oznacza, iż zadania organów ochrony prawnej są tu proste i powszednie. Kilka czynników sprawia, że sądy napotykają tu szczególne trudności.

Przede wszystkim decyduje o nich skala zjawiska. Jeżeli działania bezprawne były zasadą a nie wyjątkiem – np. w przypadku gruntów warszawskich czy przejmowania zespołów pałacowo-parkowych – to skala ta sprawia, że każda decyzja interpretacyjna sądu, zwłaszcza Sądu Najwyższego, wywołuje skutki generalne i abstrakcyjne: ma w praktyce znaczenie rozstrzygające w dziesiątkach, setkach czy tysiącach podobnych stanów faktycznych. W tej sytuacji każda, choćby czysto technicznoprawna decyzja sądu, obarczona jest brzemieniem konkurujących ze sobą racji ogólniejszych takich jak potrzeba naprawienia krzywd dziejowych czy troska o zdolność władz publicznych do zaspokajania aktualnych potrzeb publicznych. To właśnie m.in. ten ciężar sprawia, że problem reprivatyzacji nie doczekał się dotychczas ogólnego ustawowego rozstrzygnięcia. Sądy jednak (także Sąd Najwyższy) – inaczej niż ustawodawca – nie mogą uchylić się od wymierzenia sprawiedliwości. *Nolens volens* uprawiają zatem politykę prawa, a ich rozstrzygnięcia są zderzane z różnymi oczekiwaniami społecznymi. Niezależnie od rzeczywistego *ratio decidendi* rozstrzygnięcie korzystne dla byłych właścicieli (ich następców prawnych) bywa traktowane jako brak troski o stan finansów publicznych, zaś niekorzystne – jako wyraz niechęci do naprawiania krzywd dziejowych.

⁹ Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 34, poz. 158 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.

Dalsze, szczególne trudności wiążą się z tym, że zwykle instrumenty ochrony praw są stosowane do niezwykłych sytuacji, a przede wszystkim do odwracania – z mocą *ex tunc* – skutków bezprawnych działań, które miały miejsce w odległej przeszłości. Rodzi to dwojakie trudności. Po pierwsze, wywołuje istotne trudności związane z zasadniczymi zmianami aksjologii konstytucyjnej. Trudność polega na tym, że dokonywane współcześnie oceny co do zgodności z prawem działań podejmowanych onegdaj przez władze publiczne, nie mogą – stosownie do zasady *tempus regit actum*¹² – abstrahować od ówczesnej, całkowicie odmiennej otoczki prawnej i aksjologicznej. Po drugie, znaczny upływ czasu sprawia, że roszczenia restytucyjne muszą być konfrontowane z mechanizmami dawności, których stosowanie również wymaga interpretacji. Prowadzi to np. do zawirowań dotyczących interpretacji przesłanek zasiedzenia (np. problem zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości uzyskanych w ramach działań z zakresu *imperium*), przedawnienia (np. problem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości jako przyczyny zawieszenia biegu przedawnienia) czy też oceny skutków czasowych stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

Kolejna trudność wiąże się z tym, że w omawianych sprawach problematyka cywilnoprawna przeplata się często z administracyjnoprawną, co dotyczy zarówno aspektu materialnoprawnego jak i proceduralnego. Jej wyrazem są np. spory co do pojęcia nieodwracalności skutków prawnych decyzji administracyjnej czy też dopuszczalności samodzielnej oceny przez sąd przesłanek, których ocena należy co do zasady do kompetencji organów administracji.

Wskazane trudności pozwalają zrozumieć, dlaczego poglądy Sądu Najwyższego w omawianych sprawach ulegały niekiedy zasadniczym zmianom i były nierzadko ustalane w drodze uchwał podejmowanych w składach powiększonych: siedmiu sędziów albo nawet całej Izby.

II. Sfera interpretacji aktów nacjonalizacyjnych

Analiza dorobku Izby Cywilnej Sądu Najwyższego pozwala uchwycić – w gąszczu jednostkowych rozstrzygnięć – pewne rysy charakterystyczne. Pierwsza ich grupa ujawnia się w sferze bezpośredniej interpretacji samych aktów nacjonalizacyjnych.

¹² Co do tej reguły zob. np. T. Pietrzykowski, [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 637, 652 i n.; J. Gwiazdomorski, *Międzyczasowe prawo prywatne (I)*, „Nowe Prawo” 1965, nr 6, s. 620–621.

1. Odrzucenie wykładni rozszerzającej

W tej sferze zaznacza się wyraźna i jednoznaczna tendencja do odrzucania przez Sąd Najwyższy wykładni rozszerzającej przepisów aktów nacjonalizacyjnych, której podstawą była swego czasu odmienność aksjologia oraz pozanormatywne założenia tych aktów.

Tendencję tę można zobrazować za pomocą kilku wyrazistych przykładów.

Pierwszy z nich dotyczy właściwości organów. Jak wiadomo, w okresie powojennym organy administracji zazdrośnie strzegły swej wyłączności w zakresie stosowania aktów nacjonalizacyjnych. Najbardziej dobitnym przykładem tego kierunku była uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (zasada prawna) z dnia 13 października 1951 r.¹³, podjęta na gruncie przepisów dekretu o reformie rolnej. Sąd wyjaśnił w niej, że wprawdzie „Mogłoby się (...) zdawać, że stosunki związane z przejściem własności (...) nieruchomości na Skarb Państwa mają charakter cywilnoprawny”, jednakże zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R. P. Nr 10, poz. 51) „do orzekania w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej (...) powołane są władze administracyjne”. W związku z tym Sąd stwierdził –ów niesławny cytat warto przytoczyć *in extenso* – że „Czynności władz administracyjnych pomyślane są zatem jako akcja planowa, realizująca w sposób uporządkowany wielki cel przewidziany w dekrecie o przeprowadzeniu reformy rolnej. Akcja ta w samym założeniu mogła dać wyniki dodatnie tylko wówczas, gdy pozostawała wyłącznie w ręku powołanych władz i nie doznawała żadnych zakłóceń przez ingerencję czynników pozostających poza sferą właściwych władz administracyjnych, a zwłaszcza władz sądowych. Władze powołane do wykonania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie mogłyby należycie sprostać swemu zadaniu, jeśliby sądy swymi orzeczeniami mogły obalać ich zarządzenia i burzyć w ten sposób podstawy, na których był zbudowany cały plan ich działalności”.

Uchwała ta miała charakter kierunkowy i wytyczyła sposób rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości prawnych. W rezultacie w okresie powojennym uznawano właściwość organów administracyjnych także

¹³ C 427/51, OSN 1953, z. I, poz. 1.

tam, gdzie brak było po temu wyraźnych podstaw prawnych, choćby wyrażonych w aktach wykonawczych. Wyrazem tej tendencji jest m.in. interpretacja przepisów dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa: mimo braku wyraźnej podstawy prawnej praktyka ciążyła ku rozstrzygnięciu kwestii spornych w drodze decyzji administracyjnej¹⁴.

Po zmianach ustrojowych Sąd Najwyższy uznał, że praktyka ta jest pozbawiona podstaw prawnych i przyjmuje obecnie, iż spory co do tego, czy nieruchomości leśna podpadała pod przepisy dekretu o nacjonalizacji lasów podlegają rozpoznaniu w postępowaniu sądowym¹⁵.

Sąd Najwyższy uznał również, że tryb postępowania administracyjnego przewidziany został wyłącznie do orzekania w sprawach, czy nieruchomości podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, natomiast w sprawach dotyczących art. 2 ust. 1 lit. a–d dekretu takiego trybu nie ma, dlatego w tym zakresie kwestie sporne rozstrzygane mogą być w postępowaniu przed sądem powszechnym¹⁶.

Na tej samej fali podjęto także próbę zasadniczego zakwestionowania właściwości organów administracyjnych w odniesieniu do stosowania dekretu o reformie rolnej, jednakże próby te zostały ostatecznie odrzucone.

Odrzucenie wykładni rozszerzającej aktów nacjonalizacyjnych – któremu towarzyszy częstokroć odwołanie do współczesnej aksjologii konstytucyjnej – jest także widoczne w kontekście interpretacji zakresu przedmiotowego i podmiotowego przewidzianej w nich nacjonalizacji. Sąd Najwyższy uznał np., że przy ocenie, czy zakład przemysłowy podlegał nacjonalizacji w ramach ustawy o nacjonalizacji przemysłu, nie można uwzględnić ewentualnej możliwości przebranzowienia zakładu, która sprawiałaby, iż byłby on objęty ustawą¹⁷. Podobnie opowiedział się przeciwko rozszerzającej wykładni art. 6 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy¹⁸ przewidującego nacjonalizację zniszczonych bu-

¹⁴ Por. uchwałę SN z dnia 29 października 1958 r. (I CO 19/58, OSN 1960, Nr 1, poz. 1) oraz uzasadnienie postanowienia SN z dnia 14 listopada 2013 r., IV CSK 166/13, LEX nr 1403897.

¹⁵ Zob. np. uchwałę SN z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 50/94, OSNC 1994, Nr 11, poz. 212; uchwałę SN z dnia 27 kwietnia 1994 r., III CZP 54/94, OSNC 1994, Nr 11, poz. 215; postanowienia SN z dnia 9 maja 2003 r. w sprawach V CK 13/03 (OSP 2004, z. 4, poz. 53) oraz V CK 24/03 (LEX nr 157310); uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2015 r., III CZP 82/14, OSNC 2015, nr 11, poz. 126.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2004 r., IV CK 336/04, LEX nr 186911.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 8 maja 1992 r., III ARN 23/92, OSP 1993, z. 3, poz. 47.

¹⁸ Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

dynków¹⁹. Przyjął także – po pewnych wahaniach – że przepisy prawa wodnego z 1962 r. przewidujące nacjonalizację wód, nie powodowały wygaśnięcia włościńskich praw połowu ryb w wodach państwowych²⁰. Stwierdził również, że art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach przewidujący przejście z mocy prawa na Skarb Państwa nieruchomości tzw. późnych przesiedleńców, nie dotyczy spadkobierców osób, które uzyskały stwierdzenie narodowości polskiej²¹.

Charakterystycznym przykładem zmiany optyki jest także orzecznictwo dotyczące możliwości zasiedzenia znacjonalizowanych nieruchomości oraz jej nabycia w oparciu o rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych²².

2. Preferowanie wykładni ścieśniającej

Odrzucenie wykładni rozszerzającej aktów nacjonalizacyjnych nie jest jedyną zmianą, którą pociągnęła za sobą nowa aksjologia konstytucyjna. W orzecznictwie Izby Cywilnej da się odnotować również orzeczenia, które – co jest rozwiązaniem dalej idącym – są wyrazem tendencji do ścieśniającej wykładni aktów nacjonalizacyjnych²³.

¹⁹ Zob. wyrok SN z z dnia 7 lipca 2004 r., I CK 108/04, LEX nr 585666 („„dekret, nacjonalizując wszelkie grunty na obszarze m. W., pozostawiał dotychczasowym właścicielom prawo własności znajdujących się na tych gruntach niezniszczonych lub zniszczonych, ale nadających się do naprawy budynków oraz innych przedmiotów. Należy podzielić wyrażony w judykaturze pogląd, że brak podstawy do tego, ażeby przepisy nacjonalizacyjne, które wprowadziły rewolucyjne ograniczenia prawa własności, wyjaśniać jeszcze głębiej w kierunku ograniczenia prawa”).

²⁰ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z dnia 18 kwietnia 2007 r., III CZP 139/06, OSNC 2007, nr 11, poz. 159; odmiennie uprzednio wyrok SN z dnia 22 grudnia 2004 r., IV CK 622/03, OSNC 2005, nr 12, poz. 214.

²¹ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 czerwca 2012 r., III CZP 88/11, OSNC 2012, nr 12, poz. 136; odmiennie onegdaj postanowienie SN z dnia 11 stycznia 1965 r., II CR 523/64, OSNCP 1965, nr 7–8, poz. 135.

²² W okresie powojennym, w oparciu o „ogólne założenia” Sąd Najwyższy wykluczył taką możliwość – zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasada prawna z dnia 7 czerwca 1962 r., I CO 11/62, OSNC 1963, nr 6, poz. 112; postanowienie SN z dnia 24 września 1965 r., II CR 372/65, OSN 1966, nr 5, poz. 82; uchwała SN z dnia 13 maja 1977 r., III CZP 35/77, OSNC 1978, nr 2, poz. 21; wyrok SN z dnia 9 października 1981 r., III CRN 199/81, OSNC 1982, nr 4, poz. 57. Współcześnie Sąd Najwyższy zerwał z tą interpretacją zob. wyrok SN z dnia 24 października 2003 r., II CK 274/02, LEX nr 453671, LEX nr 453671; wyrok SN z dnia 23 września 2004 r., III CK 401/03, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 148.

²³ Por. jednak wyrok SN z z dnia 17 stycznia 2013 r., III CSK 76/12, LEX nr 1331310 („Nie ma podstaw do podzielenia stanowiska skarżących, że przewidziane w przepisach dekretu z 12 grudnia 1944 r. związanie wymienionych zakładów z gospodarstwem leśnym, dla objęcia ich działaniem dekretu, należy rozumieć niejako jednokierunkowo, to jest, że zakłady takie podlegały przejęciu o ile służyły do prowadzenia gospodarstwa leśnego. Jeżeli natomiast gospodarstwo leśne służyło ich prowadzeniu, wówczas nie podlegały one przejęciu, co powinno mieć zastosowanie w odniesieniu do tartaku, stolarni

Wyrazistego przykładu dostarcza tu interpretacja pojęcia nieruchomości ziemskiej, kluczowa dla stosowania dekretu o reformie rolnej. Wbrew wczesnej praktyce powojennej i ówczesnej aksjologii, wbrew wykładni historycznej²⁴, a z uwzględnieniem normatywnych celów reformy rolnej Sąd uznaje obecnie – w zgodzie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego²⁵ i Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁶ – że nieruchomość ziemska, to wyłącznie nieruchomość rolnicza, przy czym pojęcie to musi być interpretowane ściśle i co do zasady nie obejmuje zespołów pałacowo-parkowych (dworsko-parkowych)²⁷. Sąd Najwyższy wyraźnie zastrzeża w tym kontekście, że przepisów dekretu o reformie rolnej „nie można interpretować rozszerzająco, wbrew ich znaczeniu wynikającemu z brzmienia, odwołując się do ówczesnych przesłanek politycznych”²⁸.

Tendencja do preferowania wykładni ścieśniającej zakres nacjonalizacji znalazła wyraz także w kontekście wykładni przepisów o reformie rolnej wytyczających zakres ruchomości podlegających nacjonalizacji²⁹, wykładni pojęcia „obywatele polscy narodowości niemieckiej”

i cegielni „R.”. Takie jednokierunkowe rozumienie, niewątpliwych przeciw, powiązań funkcjonalnych i gospodarczych pomiędzy wszelkimi nieruchomościami (art. 1 ust. 1 i ust. 2 lit. a-c dekretu) oraz zabudowaniami, urządzeniami technicznymi itp. (art. 1 ust. 2 lit. d) dekretu), nie daje się wyprowadzić ze stanu prawnego, jaki istniał w chwili wejścia w życie dekretu. Nie można przyjąć, że twórcy dekretu nie korzystali z pojęć prawnych funkcjonujących w przepisach prawnych wówczas obowiązujących, a nadto, że stworzyli uregulowanie, którego celem było zawężenie zakresu obejmowanych na rzecz Skarbu Państwa majątków. Sąd Najwyższy nie zamierza dokonywać rozszerzającej wykładni przepisów dekretu, niemniej jednak wola ustawodawcy, nawet jeżeli był to ustawodawca obcy ideologicznie, nie może być pominięta zważywszy na pozostawanie w mocy skutków wywołanych działaniem dekretu (por. art. 6 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. – o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 55, poz. 321)”.

²⁴ W pierwotnej wersji art. 2 ust. 1 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej przewidywał, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym”, a wyniku nowelizacji z 1945 r. skreślono uściślenie „o charakterze rolniczym”.

²⁵ Uchwała z dnia 19 września 1990 r., W 3/99, OTK 1990, poz. 26, s. 174.

²⁶ Zob. w szczególności uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 123; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2009 r., I OSK 926/08, LEX nr 563309.

²⁷ Zob. wyrok SN z dnia 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, LEX nr 577697; wyrok SN z dnia 20 września 2013 r., II CSK 4/13, LEX nr 1383039; wyrok SN z dnia 26 września 2013 r., II CSK 14/13, LEX nr 1408409. Wyjątek dotyczy jedynie nieruchomości, które wprawdzie nie miały charakteru rolniczego (w tym położonych na terenie miast, ale pozostawały z rolniczą częścią majątku ziemskiego w nierozdzielalnym związku funkcjonalnym, „gdy nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie gospodarstwa rolnego bez części rezydencjalnej i odwrotnie” – zob. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2015 r., I OSK 1399/13, LEX nr 1771904.

²⁸ Wyrok SN z dnia 26 września 2013 r., II CSK 14/13, LEX nr 1408409.

²⁹ W szczególności Sąd uznaje, że podstawy prawnej dla nacjonalizacji innych ruchomości niż inwentarz żywy i martwy oraz rzeczy ruchome wchodzące w skład przedsiębiorstw przemysłu rolnego nie może stanowić § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. jako „wydany bez upoważnienia ustawodawcy i wykraczający poza cele i zakres przedmiotowy powołanego dekretu” – zob. wyrok SN z dnia 6 marca 1998 r., III CKN 393/97, OSP 1998, z. 10, poz. 171; wyrok SN z dnia 29 października 2010 r., I CSK 637/09, LEX nr 678008.

(art. 2 ust. 1 lit. b dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej)³⁰ czy też szerokiej wykładni pojęcia podziału prawnego lub faktycznego lasów i gruntów leśnych, wyłączającego ich nacjonalizację w trybie dekretu o nacjonalizacji lasów³¹.

3. Odrzucenie prób wzruszania aktów nacjonalizacyjnych u podstaw

Odrzucenie dawnej, pozanormatywnej aksjologii mającej uzasadniać interpretację rozszerzającą aktów nacjonalizacyjnych oraz zaznaczająca się tu i ówdzie tendencja do wykładni ścieśniającej mają jednak swoje wyraźne granice. Sąd Najwyższy konsekwentnie wystrzega się rozwiązań, które prowadziłyby do wzruszania skutków aktów nacjonalizacyjnych na szeroką skalę, niejako u samych ich podstaw.

W szczególności Sąd nie podzielił koncepcji podważającej moc normatywną dekretów o przeprowadzeniu reformy rolnej i nacjonalizacji lasów ze względu na niedostatek legitymacji PKWN (koncepcja nie-aktu³²), odrzucił – wraz z Naczelnym Sądem Administracyjnym³³ – pogląd Trybunału Konstytucyjnego³⁴ kwestionujący właściwość organów administracyjnych w zakresie oceny spełnienia przesłanek art. 2 pkt 1 lit e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej³⁵, zanegował stanowisko, w myśl którego przejście własności na podstawie dekretów o przeprowadzeniu reformy rolnej i nacjonalizacji lasów nie następowało z mocy prawa, lecz wymagało konstytutywnej decyzji właściwego organu³⁶, zakwestionował zapatrywanie, że zasięgiem dekretu o prze-

³⁰ Sąd uznaje, że samo zgłoszenie przynależności do narodowości niemieckiej nie jest automatycznie równoznaczne z zakwalifikowaniem do tej kategorii; decyduje całokształt okoliczności i motywów zgłoszenia – zob. wyroki: z dnia 5 listopada 2002 r., III CKN 273/01, LEX nr 77039; z dnia 6 lutego 2008 r., II CSK 434/07, LEX nr 497678; z dnia 24 sierpnia 2011 r., IV CSK 602/10, LEX nr 1111024; z dnia 18 kwietnia 2013 r., II CSK 449/12, OSNC-ZD 2014, nr 3, poz. 43.

³¹ Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7; wyrok SN z dnia 19 stycznia 2012 r., IV CSK 309/11, LEX nr 1125290.

³² Wyroki SN: z dnia 5 listopada 2002 r., III CKN 273/01, LEX nr 77039; z dnia 24 października 2003 r., III CK 36/02, LEX nr 151604; z dnia 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, LEX nr 577697; z dnia 6 października 2010 r., II CSK 174/10, LEX nr 621141; co do nacjonalizacji lasów zob. wyrok SN z dnia 14 września 2006 r., III CSK 119/06, LEX nr 398387.

³³ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23.

³⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK-A 2010, Nr 3, poz. 27.

³⁵ Zob. uchwałę SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 109 oraz uchwałę SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 133. Właściwość sądu powszechnego Sąd uznaje tylko wtedy, gdy organ administracyjny ostatecznym rozstrzygnięciem odmówił wydania decyzji merytorycznej na podstawie § 5 rozporządzenia – zob. wyrok SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 752/13, LEX nr 1648178.

³⁶ Zob. uchwałę SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 109.

prowadzeniu reformy rolnej objęto tylko tereny, które – w chwili jego wejścia w życie – nie znajdowały się już pod okupacją³⁷. Po pewnych wahaniach odrzucił też tezę, że niewykorzystanie nieruchomości na cele reformy rolnej stanowi podstawę żądania jej zwrotu³⁸.

Warto dodać, że wyrazem niechęci do frontalnego podważenia skutków aktów nacjonalizacyjnych, jest w istocie również odrzucenie próby szerokiego otwarcia drogi do reprivatyzacji „ekonomicznej” w oparciu o zawarte w aktach nacjonalizacyjnych zapowiedzi odszkodowawcze³⁹.

III. Sfera interpretacji ogólnych instrumentów prawnych

Prześledzenie orzecznictwa Izby Cywilnej Sądu Najwyższego oparte na bezpośredniej interpretacji aktów nacjonalizacyjnych ujawniło skłonność Izby do restryktywnej wykładni przepisów nacjonalizacyjnych pozostających w sprzeczności ze współczesną aksjologią konstytucyjną. Można to uznać za wyraz pośredniego oddziaływania Konstytucji – swoistej wykładni prokonstytucyjnej – także poza zakresem czasowym jej bezpośredniego oddziaływania. Z drugiej strony Sąd Najwyższy nie zdecydował się na substytuowanie braku ogólnego aktu reprivatyzacyjnego – przyjęcie takiego aktu należy do sfery władzy ustawodawczej – przez bezpośrednie albo pośrednie podważenie skutków ustaw nacjonalizacyjnych.

Odrębną kwestią jest odwracanie skutków działań bezprawnych na drodze indywidualnych postępowań, a więc reprivatyzacja sądowa. Jak wyjaśniano, służy temu stosowanie przez organy ochrony prawnej zwykłych mechanizmów ochrony praw, takich jak ochrona własności czy odpowiedzialność odszkodowawcza. Z drugiej strony istotne znaczenie ma zastosowanie przepisów o dawności.

Swoboda interpretacyjna Sądu jest tu węższa: stosowanie i interpretacja mechanizmów ogólnych ma bowiem znaczenie nie tylko w sprawach reprivatyzacyjnych, ale także w innych sprawach odszkodowawczych i sprawach z zakresu ochrony prawa własności. Nic

³⁷ Zob. uchwałę SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 109.

³⁸ Zob. wyrok SN z dnia 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02, LEX nr 172784 oraz uchwałę SN z dnia 6 grudnia 2005 r., III CZP 90/05, OSNC 2006, nr 11, poz. 179; por. jednak uprzednio wyrok SN z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, LEX nr 78867.

³⁹ W kontekście nacjonalizacji przemysłu zob. uchwałę SN z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, LEX nr 334979. W kontekście nacjonalizacji gruntów warszawskich zob. wyrok SN z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 441/07, LEX nr 494162 i wyrok SN z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 352/09, LEX nr 584722.

zatem dziwnego, że Sąd Najwyższy odrzuca próby daleko idącej reinterpretacji instrumentów ogólnych w kierunku pro- albo anty-reprywatyzacyjnym (także jeżeli chodzi o reprywatyzację „ekonomiczną”).

Wyrazem tej tendencji jest m.in. odrzucenie koncepcji dopuszczającej wsteczne zastosowanie standardu konstytucyjnego z art. 77 Konstytucji w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej⁴⁰ i – w konsekwencji – odrzucenie koncepcji odpowiedzialności za zaniechanie normatywne polegające na braku realizacji zamieszczonych w aktach nacjonalizacyjnych zapowiedzi normatywnych dotyczących odszkodowań⁴¹ oraz odpowiedzialności w zakresie *lucrum cessans* za wadliwe decyzje administracyjne (także jeżeli chodzi o korzyści utracone po wejściu w życie Konstytucji⁴²).

W tym miejscu należy również przypomnieć, że ostatecznie – po pewnych wahaniach – Sąd odrzucił koncepcję wyłączającą możliwość zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa w oparciu o władztwo nabyte w toku działań imperialnych⁴³. Wprawdzie pewnego wyłomu w stosowaniu zasad ogólnych można doszukiwać się nadal w orzecznictwie dopuszczającym możliwość zawieszenia biegu zasiedzenia bezprawnie przejętej nieruchomości z odwołaniem do koncepcji zawieszenia wymiaru sprawiedliwości⁴⁴; jednakże trzeba zwrócić uwagę, że z biegiem czasu wyłom ten jest interpretowany coraz bardziej restryktywnie. Sąd bowiem domaga się indywidualnej oceny okoliczności konkretnego przypadku⁴⁵, oczekując wykazania podjęcia działań w kierunku ochro-

⁴⁰ Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75.

⁴¹ W kontekście art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) zob. uchwałę SN z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148; wyroku SN z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, LEX nr 334979. W kontekście art. 9 ust. 3 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy – zob. wyrok SN z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 441/07, LEX nr 494162 i wyrok SN z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 352/09, LEX nr 584722.

⁴² Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75.

⁴³ Zob. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008/5/43 OSNC 2008, nr 5, poz. 43; odmiennie uprzednio np. uchwała SN z dnia 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92, OSP 1993, nr 7, poz. 153; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, OSNC 1994, nr 3, poz. 49.

⁴⁴ Dotyczy to tylko zasiedzenia opartego na posiadaniu uzyskanym w toku aktów nacjonalizacyjnych, zob. np. postanowienia SN: z dnia 9 lutego 2012 r., III CSK 160/11, LEX nr 1165078; z dnia 13 maja 2010 r., IV CSK 510/09, OSNC 2010, nr 12, poz. 167; z dnia 17 października 2012 r., I CSK 343/12, LEX nr 1293674; z dnia 21 marca 2013 r., III CSK 204/12, LEX nr 1324296; z dnia 21 maja 2014 r., II CSK 458/13, LEX nr 1486972; z dnia 16 grudnia 2014 r., III CSK 42/14, LEX nr 1648185.

⁴⁵ Zob. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43; postanowienia SN: z dnia 30 października 2008 r., II CSK 241/08, LEX nr 528222;

ny swych praw⁴⁶ albo niedostępności środków prawnych⁴⁷, ewentualnie wykazania, że podjęcie tych działań było bezcelowe⁴⁸, napotykało na szczególne trudności albo wiązało się ze szczególnym zagrożeniem ze względu na przynależność do określonej grupy społecznej⁴⁹. Co więcej, jeżeli podstawą bezprawnych działań była wadliwa decyzja administracyjna, Sąd Najwyższy uznaje obecnie, że okres zawieszenia skończył się z dniem wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych, a więc trwał tylko do 31 sierpnia 1980 r.⁵⁰, a w braku decyzji administracyjnej – zakończył się z chwilą uchylenia art. 4 k.c.⁵¹.

Z drugiej strony Sąd Najwyższy zanegował także ostatecznie próbę reinterpretacji skutków czasowych stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w kierunku skuteczności *ex nunc*⁵².

IV. Problematyka gruntów warszawskich

Ze względu na skalę zjawiska na odrębną uwagę zasługuje dorobek orzecznicy dotyczący gruntów warszawskich. Kształtuje się on stosunkowo korzystnie dla poszkodowanych.

Pierwszoplanowe znaczenie ma tu utrwalony pogląd Sądu, że art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowa-

z dnia 21 listopada 2011 r., III CSK 26/11, LEX nr 1129184; z dnia 18 stycznia 2012 r., II CSK 144/11, LEX nr 1131116; z dnia 17 października 2012 r., I CSK 343/12, LEX nr 1293674; z dnia 14 listopada 2013 r., IV CSK 166/13, LEX nr 1403897. Sąd odrzucił m.in. koncepcję zakładającą automatyzm zawieszenia w związku z obowiązaniem art. 9 ust. 3 i 4 (po zmianie numeracji – art. 16 ust. 3 i 4) ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej; – zob. ostatecznie uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 15 kwietnia 2015 r., III CZP 82/14, OSNC 2015, nr 11, poz. 126.

⁴⁶ Zob. np. postanowienia SN: z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 269/08, LEX nr 484725; z dnia 16 stycznia 2009 r., V CSK 249/08, LEX nr 523668; z dnia 20 stycznia 2009 r., II CSK 412/08, LEX nr 527194.

⁴⁷ Zob. np. postanowienie SN z dnia 11 grudnia 2013 r., IV CSK 184/13, LEX nr 1438750.

⁴⁸ Zob. np. postanowienie SN z dnia 7 października 2011 r., II CSK 17/11, LEX nr 1043993.

⁴⁹ Zob. np. postanowienia SN: z dnia 30 października 2008 r., II CSK 241/08, LEX nr 528222; z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 269/08, LEX nr 484725; z dnia 16 maja 2013 r., IV CSK 686/12, LEX nr 1365730; z dnia 11 grudnia 2013 r., IV CSK 184/13, LEX nr 1438750.

⁵⁰ Postanowienia SN: z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03, OSP 2004, z. 4, poz. 53 i V CK 24/03, LEX nr 157310; z dnia 9 lutego 2012 r., III CSK 160/11, LEX nr 1165078; z dnia 14 listopada 2013 r., IV CSK 166/13, LEX nr 1403897; z dnia 11 grudnia 2013 r., IV CSK 184/13, LEX nr 1438750; z dnia 28 listopada 2014 r. I CSK 658/13, LEX nr 1621304.

⁵¹ Zob. postanowienie SN z dnia 12 czerwca 2013 r., II CSK 498/12, LEX nr 1363192.

⁵² Zob. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43; uchwałę siedmiu sędziów SN z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016, nr 3, poz. 30; zob. też wyrok SN z dnia 11 sierpnia 2011 r., I CSK 642/10, LEX nr 960517; wyrok SN z dnia 25 października 2012 r., I CSK 160/12, LEX nr 1265540; odmiennie SN w postanowieniu z dnia 11 lutego 2011 r., I CSK 288/10, LEX nr 798230.

niu gruntów na obszarze m. st. Warszawy⁵³ kreował stosunek zobowiązaniowy, w ramach którego były właściciel gruntu warszawskiego miał cywilnoprawne – choć realizowane w postępowaniu administracyjnym – uprawnienie do żądania od gminy ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy, własności czasowej, użytkownika wieczystego), a gmina miała obowiązek realizacji tego uprawnienia w zasadzie w każdym wypadku (odmowa była dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych pozostawałoby w sprzeczności z przeznaczeniem gruntu zgodnie z planem zabudowania)⁵⁴. Naruszenie przez gminę wskazanego obowiązku – zwłaszcza przez odmowę przyznania uprawnienia – jest przez Sąd uznawane za równoznaczne z niewykonaniem zobowiązania, co rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą.

Równie istotne jest to, że uszczerbek majątkowy wynikły z niezaspokojenia uprawnienia byłych właścicieli nieruchomości objętych działaniem dekretu (ich następców prawnych) do przyznania prawa rzeczowego do gruntu i pozbawienia ich tym samym prawa własności budynku, na skutek rażąco naruszającej prawo odmowy uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu, uznawany jest za stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i zarazem szkodę rzeczywistą w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a.⁵⁵.

Korzystne dla poszkodowanych są również rozstrzygnięcia, w których Sąd Najwyższy uznał, że osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a. są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.⁵⁶, dopuścił możliwość dochodzenia odszkodowania także w razie zaniechania wydania odmownej decyzji dekretowej⁵⁷, zaakceptował możliwość przelewu wierzytelności o odszkodowanie za wydanie wadliwej decyzji odmownej⁵⁸, przy-

⁵³ Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

⁵⁴ Zob. np. uchwałę SN z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 14 oraz wyrok SN z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 22. Granicą ochrony interesów byłego właściciela są także prawa osób trzecich, w tym prawo użytkownika do przedłużenia użytkownika – zob. wyrok SN z dnia 9 maja 2014 r., I CSK 342/13, LEX nr 1475207.

⁵⁵ Zob. zwłaszcza uchwałę SN z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, Nr 1, poz. 4 oraz ostatnio uchwałę siedmiu sędziów SN z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016, nr 3, poz. 30.

⁵⁶ Zob. wyroki SN: z dnia 11 maja 2011, I CSK 289/10, LEX nr 960496 i z dnia 13 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11, LEX nr 1169138 oraz uchwałę SN z dnia 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12, OSNC 2013, nr 1, poz. 6.

⁵⁷ Zob. postanowienie SN z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, LEX nr 583849.

⁵⁸ Zob. uchwałę SN z dnia 7 maja 2009 r., III CZP 18/09, OSNC 2010, nr 1, poz. 11.

jął, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej podstawą odpowiedzialności może być także wydanie wadliwej decyzji lokalowej, co pozwala liczyć termin przedawnienia od tej ostatniej⁵⁹ (inaczej, gdy stwierdzono, że decyzja dekretowa została wydana z naruszeniem prawa⁶⁰) oraz wskazał – choć stanowisko nie jest tu jednolite – że dla odpowiedzialności odszkodowawczej nie ma znaczenia zaniechanie przez gminę realizacji obowiązku przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości zamiennej na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu⁶¹.

Szereg korzystnych dla poszkodowanych orzeczeń Sądu Najwyższego wynikała z założenia o konieczności respektowania kompetencji zastrzeżonych dla organów administracji. Z tego względu Sąd stwierdził np., że pozbawiona znaczenia dla odpowiedzialności odszkodowawczej jest tzw. przyczynowość alternatywna czy też legalne zachowanie alternatywne w postaci nieuchronnego wywłaszczenia⁶² (Sąd uznał, że sądy nie mogą oceniać nieuchronności wywłaszczenia). Uznał ponadto, że oceniając przesłanki odpowiedzialności, sąd nie może rozstrzygnąć, czy prawidłowa decyzja byłaby odmowna⁶³ (w razie stwierdzenia nieważności decyzji konieczne jest oczekiwanie na ponowne rozpoznanie wniosku⁶⁴). W konsekwencji uznał, że pozbawione znaczenia dla sądu jest rozszerzenie podstaw odmowy przyznania byłemu właścicielowi uprawnień dokonane w art. 3 ust. 2 i art. 51 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości⁶⁵ (okoliczność ta powinna podlegać uwzględnieniu w decyzji nadzorczej⁶⁶).

⁵⁹ Zob. wyrok SN z dnia 24 czerwca 2014 r., I CSK 474/13, LEX nr 1532933, uchwałę SN z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60; wyrok SN z dnia 12 września 2014 r., I CSK 613/13, LEX nr 1548234; wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2015 r., I CSK 392/14, LEX nr 1747841.

⁶⁰ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016, nr 3, poz. 30.

⁶¹ Zob. wyrok SN z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 380/09, LEX nr 584186; wyrok SN z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, LEX nr 863904; wyrok SN z dnia 6 lipca 2011 r., I CSK 512/09, LEX nr 950712; por. jednak wyrok SN z dnia 15 października 2008 r., I CSK 235/08, LEX nr 548744; wyrok SN z dnia 23 września 2009 r. I CSK 96/09, LEX nr 584193 oraz wyrok SN z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10, LEX nr 1089036.

⁶² Zob. wyrok składu siedmiu sędziów SN z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11, OSNC 2013, nr 9, poz. 110.

⁶³ Zob. wyrok SN z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, LEX nr 863904; wyrok SN z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, LEX nr 1523435.

⁶⁴ Zob. wyrok SN z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09, LEX nr 584193.

⁶⁵ Dz. U. Nr 17, poz. 70 ze zm.

⁶⁶ Wyrok SN z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, LEX nr 863904; wyrok SN z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 332/10, LEX nr 898424.

Przywołane orzeczenia nie oznaczają jednak, że wszelkie wątpliwości w sprawach gruntów warszawskich rozstrzygane są na rzecz poszkodowanych. Wyraźnego, odmiennego przykładu dostarcza wyrok z dnia 12 marca 2015 r.⁶⁷, w którym Sąd Najwyższy orzekł, że „Przy ustalaniu wysokości szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, polegającej na utracie własności nieruchomości miejskiej, należy brać pod uwagę przeznaczenie tej nieruchomości w chwili wydania decyzji, a ceny w chwili ustalania odszkodowania.”. Pogląd ten jest zbieżny z ogólniejszym stanowiskiem, że w sytuacji, gdy źródłem szkody jest wadliwa decyzja nacjonalizacyjna, dla ustalenia odszkodowania za szkodę związaną z jej wydaniem – w przypadku gdy nieruchomość nie może być zwrócona z uwagi na nieodwracalne skutki decyzji – jest jej stan w chwili wydania tej decyzji⁶⁸.

Sąd Najwyższy uznaje również, że właściciel nieruchomości, który utracił jej własność z chwilą wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, jeżeli nadal włada nieruchomością, pozostaje jej posiadaczem w złej wierze⁶⁹.

Mimo wszystko ogólnie korzystne dla poszkodowanych orzecznictwo w sprawach gruntów warszawskich może wydawać się nieco zaskakujące na tle stonowanych wypowiedzi Sądu Najwyższego na innych obszarach. Jest to jednak wrażenie mylne. Oceniając to orzecznictwo, trzeba bowiem mieć na względzie, że chodzi tu o sprawy, w których bezprawność działań i zaniechań nie była wyjątkiem, lecz zasadą. Jak bowiem wyjaśnił Sąd Najwyższy, „Mimo zamierzonego przez ustawodawcę planistycznego charakteru dekretu z dnia 26 października 1945 r., jego celem było racjonalne przeprowadzenie odbudowy stolicy i dalsza jej rozbudowa (...), a więc charakteru, który uwzględniał również interesy byłych właścicieli, wykonanie uczyniło z niego akt nacjonalizacyjny”. Sięgając do mechanizmów odpowiedzialności odszkodowawczej, Sąd Najwyższy zmierza zatem do korygowania

⁶⁷ I CSK 467/14, OSNC 2016, nr 3, poz. 34. Zob. też uprzednio wyrok SN z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 472/07, LEX nr 485928; wyrok SN z dnia 13 października 2010 r., I CSK 678/09, LEX nr 622198; wyrok SN z dnia 12 grudnia 2013 r., V CSK 81/13, LEX nr 1421824.

⁶⁸ Zob. wyrok SN z dnia 14 czerwca 2013 r., V CSK 388/12, LEX nr 1375507.

⁶⁹ Zob. np. postanowienia SN: z dnia 11 lutego 2010 r., I CSK 322/09, LEX nr 686079; z dnia 1 grudnia 2010 r., I CSK 35/10, LEX nr 786550; z dnia 4 marca 2011 r., I CSK 293/10, LEX nr 848112; z dnia 6 września 2012 r., I CSK 19/12, LEX nr 1223699. Por. też postanowienie SN z dnia 10 lipca 2014 r., I CSK 533/13, LEX nr 1532940.

skutków bezprawnych działań, które – w oparciu o pozanormatywne założenia – zmieniły istotę regulacji ustawowej. Brak podstaw, by przyjąć, że w kontekście spraw dotyczących gruntów warszawskich interpretacja przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej albo dawności odbiega od zasad ogólnych na korzyść poszkodowanych.

V. Zwrot nieruchomości należących do kościołów i związków wyznaniowych

Obrazując dotychczasowe orzecznictwo Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w sprawach reprivatyzacyjnych, warto nadmienić o nielicznych judykatach, w których Sąd interpretował bezpośrednio normy reprivatyzacyjne dotyczące kościołów i związków wyznaniowych.

Na podstawie skromnych dotychczasowych doświadczeń można stwierdzić, że i w tym zakresie Sąd zajmuje stanowisko wyważone, co wyraża się w szczególności w poszanowaniu praw osób trzecich i interesu społecznego. Potwierdzają to orzeczenia, w których Sąd chronił roszczenia o zwrot nakładów poniesionych na zwracaną nieruchomość⁷⁰, wyłączył zwrot nieruchomości wniesionej aportem do spółki komunalnej (uznając, że spółka ta jest osobą trzecią)⁷¹ oraz starannie ważył interesy stron i interes społeczny w przypadku zwrotu uznaniowego⁷².

Ostrożność Sądu wyraża się także w tym, że literalnie interpretuje on przesłankę zwrotu nieruchomości przejętych bez tytułu prawnego, wyłączając zwrot nieruchomości nabytych na podstawie „sądowego” tytułu prawnego (przemilczenia czy zasiedzenia)⁷³.

Warto ponadto zwrócić uwagę, że z uwagi na szczególny status i tryb działania Komisji majątkowej Sąd skłaniał się ku ścieśniającej wykładni jej kompetencji⁷⁴.

⁷⁰ Zob. uchwałę z dnia 27 września 1996 r., III CZP 96/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 7; wyroki SN: z dnia 23 lipca 2004 r., III CK 194/03, Lex nr 174181; z dnia 12 kwietnia 2007 r., III CSK 427/06, OSNC 2008, nr 3, poz. 39; z dnia 9 lipca 2008 r., V CSK 582/07, LEX nr 577510.

⁷¹ Zob. wyrok SN z dnia 27 lutego 2013 r., IV CSK 418/12, LEX nr 1314434.

⁷² Zob. wyrok SN z dnia 12 grudnia 2001 r., V CKN 437/00, LEX nr 54435; wyrok SN z dnia 27 kwietnia 2012 r., V CSK 207/11, OSNC-ZD 2012, nr 3, poz. 69.

⁷³ Zob. uchwałę SN z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 123/06, OSNC-ZD 2008, nr 1, poz. 13; wyrok SN z dnia 30 listopada 2007 r., IV CSK 296/07, OSNC-ZD 2008, nr 2, poz. 56; wyrok SN z dnia 18 marca 2009 r., IV CSK 450/08, LEX nr 530584.

⁷⁴ Zob. postanowienie SN z dnia 12 kwietnia 2007 r., III CSK 427/06, OSNC 2008, nr 3, poz. 39 (... ścieśniająca interpretacja przepisów określających zakres właściwości komisji leży w interesie pewności obrotu oraz jest uzasadniona względami natury konstytucyjnej. Postępowanie regulacyjne nie jest bowiem postępowaniem sądowym, zaś przekazanie spraw rozstrzyganych w postępowaniu regulacyjnym, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości odwołania w stosunku do orzeczeń zespołu orze-

VI. Wnioski

Dokonany przegląd orzecznictwa Izby Cywilnej Sądu Najwyższego uzasadnia tezę, że wbrew tendencjom ujawniającym się w początkowym okresie przemian ustrojowych Sąd Najwyższy nie zajmuje już obecnie postawy, którą można by określić jako jednoznacznie proreprzywatyzyjną. Ze skłonnością do ścieśniającej wykładni przepisów aktów nacjonalizacyjnych – co można traktować jako pośredni wyraz wykładni uwzględniającej aktualną aksjologię konstytucyjną – idzie w parze brak gotowości do frontalnego kwestionowania i odwrócenia skutków prawnych lub ekonomicznych tych aktów. Mimo pojawiających się sporadycznie wezwań do ustawowego uregulowania kwestii reprzywatyzyzacji⁷⁵ Sąd Najwyższy najwyraźniej nie zamierza zastępować w tej mierze ustawodawcy.

Również w sferze stosowania ogólnych instrumentów ochrony praw (ochrona własności, odpowiedzialność odszkodowawcza) i dawności Sąd Najwyższy wystrzega się obecnie tego rodzaju aktywizmu. Szczególnie charakterystyczne są tu zmiany orzecznictwa dotyczące dopuszczalności zasiedzenia wadliwie przejętych nieruchomości przez Skarb Państwa oraz znaczenia art. 77 ust. 1 Konstytucji dla oceny stanów z przeszłości. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej interpretowane są w sprawach reprzywatyzyzyjnych raczej ostrożnie, podobnie nieliczne ustawowe normy reprzywatyzyzyjne.

Można zatem stwierdzić ogólnie, że Sąd Najwyższy jest nadal w pełni otwarty na potrzebę korygowania – z zastosowaniem zasad ogólnych – skutków bezprawia nacjonalizacyjnego, jednakże nie uzurpuje sobie kompetencji ustawodawczych i wystrzega się wykraczania poza sferę stosowania prawa. Dotyczy zarówno wykładni, która mogłaby uchodzić za proreprzywatyzyzyjną, jak i wykładni przeciwnej. Trudno uwolnić się od myśli, że odpowiada to dokładnie roli, którą Sądowi wyznacza Konstytucja i nie można odeń oczekiwać ni mniej, ni więcej.

kającego przy komisji majątkowej (art. 63 ust. 8 u.s.k.k.), faktycznie prowadzi do ograniczenia drogi sądowej w sprawach, które jako cywilne podlegają w normalnym toku rzeczy rozpoznaniu przez sąd powszechny w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu”).

⁷⁵ Zob. postanowienie SN z dnia 12 czerwca 2013 r., II CSK 498/12, LEX nr 1363192; wyrok SN z dnia 9 maja 2014 r., I CSK 342/13, LEX nr 1475207.

Głosy w dyskusji przeprowadzonej w ramach drugiego panelu konferencji

Jarostaw Józwiak*

Przyszedłem tutaj w nadziei i w rozpacz. Bo trochę te dwie, można powiedzieć skrajne emocje, towarzyszą nam jako praktykom, bo dekret Bieruta jest niewątpliwie aktem nacjonalizacyjnym, a jednocześnie ten problem został zrzucony na Miasto Stołeczne Warszawę, które jako chyba jedyny podmiot samorządowy w Polsce jest w tak szerokim zakresie i w tak dużym stopniu obciążone tym problemem.

Chciałem przede wszystkim podziękować Pani Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego za podjęcie tego tematu, który dla nas jest niezmiernie istotny. Dziękuję wszystkim panelistom za te wszystkie bardzo ważne głosy, które dzisiaj tutaj usłyszeliśmy. Mam nadzieję, że z tej konferencji powstanie publikacja, która będzie bardzo cennym podsumowaniem tych naszych dzisiejszych rozważań i dyskusji, ale że również ten temat będzie w kolejnych latach kontynuowany, bo raczej nie zakłada się żeby on został bardzo szybko i sprawnie rozwiązany.

Tak jak symbolem sądu jest ta waga, którą widzimy na górze, trochę dzisiaj musimy patrzeć na ten problem z tych dwóch pozycji. Po jednej stronie, na jednej szali mamy tę własność prywatną, odpowiedzialność za tę poniesioną szkodę, stratę sprzed 70 lat, z drugiej strony mamy te dramaty związane z własnością publiczną, ale też te wszystkie dramaty, które powstają w związku z realizacją tego słusznego prawa do oczekiwania zadośćuczynienia.

Pan sędzia Katner wspominał o swoim pewnym rozerwaniu i o pewnych problemach jakie miał, w momencie kiedy te decyzje zwrotowe, reprivatyzacyjne musiał podpisywać. Muszę powiedzieć, że dzisiaj mam podobne często wrażenie, jak Pan Sędzia. Bo oczywiście te najprostsze sprawy zwrotowe, te, w których po jednej stronie stali Ci byli właściciele, czy ich bezpośredni spadkobiercy, po drugiej stronie – my jako urząd, już dawno się skończyły. Dzisiaj mamy coraz częściej do czynienia ze sprawami, w których występują czy to osoby, które obracały tymi roszczeniami, czy wręcz osoby, które te roszczenia kupiły w różnych najdalszych zakątkach świata, które potem przeprowadziły

* Wiceprezydent m. st. Warszawy.

sprawy spadkowe, czy ustanawiające kuratora na różnych egzotycznych wyspach, rozsianych po Karaibach. W tym świetle, potem ustanawiani są kuratorzy dla osób nieznanych z miejsca pobytu, których wiek zbliża się do proroków starotestamentowych.

I my dzisiaj w świetle tego, często mamy wydać decyzję zwrotną, która przeniesie tą własność, zadośćuczyni temu prawu sprzed 70 lat. Ale po drugiej stronie, mamy te dramaty, o których wspominała pani sędzia Ewa Łękowska. Te dramaty dziesiątek lokatorów, te dramaty zamykanych szkół, przedszkoli, pacjentów, którzy tracą ośrodki zdrowia, szpitale, czy wręcz parków miejskich, które zgodnie z rozliczeniami też rozszerzyły tą listę. Tak naprawdę jedynym możliwym do obrony celem publicznym była droga publiczna przewidziana w planie miejscowym oraz cmentarz. Szkoła, park, szpital – od jakiegoś czasu już nie są celami publicznymi. My jako miasto wielokrotnie prosiliśmy, krzyczeliśmy, błagaliśmy o to, żeby ktoś zajął się tym tematem, czy to Prezydent Lech Kaczyński, będąc Prezydentem Warszawy, kierował pierwszy projekt ustawy z prośbą do parlamentu o podjęcie. Dwukrotnie kierowała go już Pani Prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz. Udało nam się przeprowadzić tzw. ustawę 3 razy 200. Za chwilę powiem o tym paradoksie pewnego kawalka zadośćuczynienia czy odszkodowań, które jednak istnieją w dzisiejszym prawie. Czy ostatnio mała ustawa reprzywatyzyacyjna, która czeka na rozpatrzenie w Trybunale Konstytucyjnym. No niestety temat reprzywatyzyacji zawsze miał pecha do prezydentów, którzy zawsze go wetowali. Do dzisiaj w związku z tym, te sprawy nie zostały rozstrzygnięte.

Tutaj też właśnie chciałem podnieść ten przykład art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który jest konsekwencją dawnej uchwały Rady Ministrów z lat 80. Osobom, które nie złożyły wniosków dekretowych, a jednocześnie zamieszkiwały w tzw. pomieszczeniach jednoizbowych bądź w małych domkach, ten przepis przyznawał prawo do odszkodowania. Jest więc pewna grupa, której musimy zadośćuczynić i to jeszcze w sposób szczególnie, bo w żadnym systemie prawnym nie ma odszkodowań reprzywatyzyacyjnych w wysokości 100% wartości. I ta grupa, zresztą w tej chwili było też to orzeczenie, o którym wspominała Pani Sędzia, związane z pytaniem prawnym Sądu Administracyjnego, dotyczącego ewentualnego zakwestionowania 1958 r. i rozszerzenia tej grupy. Tylko i wyłącznie z tego powodu m. st. Warszawa wypłaciło w ostatnim czasie blisko 1,5 miliarda złotych! W ostatnich dwóch latach dostaliśmy pomoc rządową po

200 milionów, żeby wypłacić te odszkodowania, ale na dzień dzisiejszy tylko i wyłącznie w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa, za które powinien płacić Skarb Państwa, a w których my jako gmina, dokładnie jako powiat jesteśmy zobowiązani do wydania decyzji. I mamy kolejkę oczekujących decyzji administracyjnych na blisko 200 milionów złotych, z czego znaczna część z nich jest już po nakazach sądowych wydania decyzji. A dotacje od wojewody dostaliśmy na 30 milionów, co tę kolejkę pozwoli nam rozładować w ciągu 10 lat, i to jeszcze zakładając, że nikt więcej po to się nie zgłosi.

Więc dzisiaj jeszcze z tego miejsca, apeluję do Państwa, przede wszystkim sędziów tutaj obecnych na tej sali, którzy są, zastępują dzisiaj często tego biernego legislatora, o tę rozwałę i o to patrzenie na ten interes publiczny, interes społeczny, który my jako gmina, dzisiaj musimy zapewniać naszym mieszkańcom, oprócz wypłacania tych odszkodowań, zwracania lokali, musimy budować te nowe szkoły, żeby mieć gdzie, musimy odkupować często następnie z powrotem te nieruchomości. I dzisiaj na karb Warszawy, zostało jako jedynej gminy w Polsce w tym zakresie zrzuczone bardzo wiele. I liczę na to, że Państwo będą w swoich orzeczeniach pamiętać o tym interesie społecznym, interesie publicznym.

Marta Romańska*

Postaram się bardzo krótko. Proszę Państwa, spróbuję wytrzymać tutaj w tym miejscu, nieco sprowokowana wystąpieniem Pana Wiceprezydenta Miasta, bo tę konferencję odebrałam nieco jako taki „koncert życzeń” pod adresem sędziów tu obecnych. W przewodzie są tutaj obecni sędziowie Sądu Najwyższego, choć być może powinno być inaczej. Najpierw to sędziowie NSA powinni tego wysłuchać, a dopiero potem my. No ale, bo taka jest kolej rzeczy, pani profesor Łętowska była łaskawa nazwać to łańcuchem technologicznym, ale tak się ta kolej rzeczy układa.

Teraz zacznę od nawiązania do wystąpienia jednego i drugiego, w którym powiedziałam, z ubolewaniem: Sąd Najwyższy rozszerzył jakiś czas temu uprawnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego i powiedział, żeby kontrolować także decyzje nadzorcze. Ja bym powie-

* Sędzia Sądu Najwyższego, dr hab. nauk prawnych, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

działa: całe szczęście. Bo problem z rozdziałem kompetencji to nie jest rozdział między nami a NSA, tylko na pierwszym poziomie: między sądami powszechnymi i organami administracji. NSA nie jest od tego, żeby powiedzieć, że Sąd Najwyższy nam na głowę jeszcze ocenę tej linii orzeczniczej zrzucił, tylko od tego, żeby kontrolować, jak orzekają organy administracji, także w związku z wydawaniem decyzji i także w związku z wydawaniem decyzji, odnoszących się do gruntów warszawskich.

Ja nie jestem z Warszawy i gdy przyjechałam tu orzekać, to problematyki gruntów warszawskich uczyłam się od podstaw. Oczywiście przecierałam ze zdumienia, że tak można (to kamyczek do ogródka organów administracji)! Że można podzielić nieruchomością gruntową pod budynkiem, że można coś takiego wymyślić w orzecznictwie administracyjnym, z taką intencją, że będziemy realizować roszczenia zwrotne. Nie będę już tutaj mnożyć tych przykładów, ale to się dzieje pod kontrolą sądów administracyjnych. Jest także duży problem oceny nieodwracalnych skutków prawnych przy decyzjach nadzorczych. On jest niebagatelny. To jest podstawa tego, z czym my się tutaj spotykamy.

Sądy administracyjne odzęgują się od oceny cywilnych następstw, które miały miejsce później, już tam po wydaniu decyzji. Natomiast my nie będziemy wchodzić w rozważania nad skutkami, które wywołała decyzja. My dostajemy do osądzenia sprawę, w których, przyznaję, honorujemy orzecznictwo administracyjne, bo to są pryncypia. Czujemy się związani decyzją administracyjną, bo po prostu nawzajem swoje kompetencje trzeba szanować. Więc powiedziałabym, że problem z orzecznictwem w tych sprawach, także w tych różnych, on się zaczyna na dole, bo prawo najpierw stosuje organ administracji. Potem kontroluje go sąd administracyjny, a dopiero na samym końcu jesteśmy my – od oceny roszczeń odszkodowawczych albo innych. I teraz czy my mamy przyjąć na siebie odpowiedzialność za realizację tej albo innej linii polityki państwa?

Pan mecenas Gintowt był łaskaw powiedzieć: „ale proszę oddawać w naturze”. Ktoś inny powie: „Proszę chronić własność społeczną”. Słyszę od przedstawiciela Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa: „Może by się bardziej skupić nad kwestiami związanymi z rozliczeniami, obciążeniami nieruchomości?” My jesteśmy sądem, a nie stroną tego konfliktu, my nie gramy w żadnej drużynie! Mamy takie instrumentarium, jakie mamy: kodeks cywilny i kodeks postępowania cy-

wilnego. Z jednej strony jest właściciel, który przedstawił roszczenie, z drugiej strony jest Skarb Państwa, który potrafi albo nie potrafi wykazywać swoich racji. To nie od nas zależy, czy zgłoszony i wykazany zostanie odpowiedni zarzut.

Oczywiście, bardzo wiele przepisów prawnych nawiązuje do wartości. W nie jest wkomponowana pewna wartość, którą mamy realizować. I to, że się zmieniają te linie orzecznicze, co pan profesor Trzaskowski był łaskaw dostrzec, to jest efekt właśnie realizowania jakiś tam linii orzeczniczych, ufundowanych, mających zakotwiczenie w pewnych wartościach. Ale proszę Państwa, ja mam mieszane uczucia, co do tego, czy my akurat jesteśmy, czy my powinniśmy tak mocno zastępować ustawodawcę, który wtedy, kiedy go zastępujemy, zajmuje się innymi bardzo ważnymi sprawami. Nawiązując do wypowiedzi pani profesor Janiszewskiej na temat słupów na gruncie: były sprawy dotyczące dróg. Ja sama pamiętam, bo zaczynałam karierę orzeczniczą w tym czasie. Po pierwszych paru orzeczeniach, gdzie sąd nakazał wydanie gruntu pod drogi, pojawiła się ustawa. Można było temat załatwić, bo zmieniło się prawo i temat się skończył z jedną datą w kalendarzu. Natomiast tworząc rozmaite konstrukcje prawne, których nie stworzył ustawodawca, bo nie chciał tego brać na swoje plecy, my się narażamy na zarzut taki, że wymyślamy je po to, żeby odebrać komuś własność. Oczywiście musimy stosować wartości, ale to wszystko w ramach instrumentarium, którym dysponujemy. My jesteśmy od tego, żeby prawo stosować, takie jakie ono jest. Ja może akurat, gdy chodzi o tematy reprzywatyzacyjne, trochę więcej pretensji mam do sądów administracyjnych, i do oceny nieodwracalnych skutków prawnych w tym orzecznictwie, ale na tym skończę. Dziękuję.

Beata Janiszewska*

Bardzo dziękuję. Pani profesor Łętowska powiedziała o większości kwestii, które ja chciałam poruszyć. Była mowa o tym, że mamy dostrzegać ciągi technologiczne. Myślę, że sądy administracyjne są już przyzwyczajane do myślenia o tym, że wydając decyzję, być może zapoczątkowują ten ciąg, otwierają bieg wydarzeń dalszych, kończących się w sądach cywilnych odszkodowaniem. Na pewno mają taką świa-

* Sędzia Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, dr hab. nauk prawnych, adiunkt Uniwersytetu Warszawskiego.

domość sądy cywilne, które, o czym była przed chwilą mowa, w ramach trójpodziału władz honorują decyzje administracyjne o różnej wartości, tak to określe. Taki jest system.

Mamy świadomość zależności skutków, bezsprzecznie zerwaliśmy z iluzjami, to też nie budzi wątpliwości. Jednak wykorzystywanie środków jurysdykcyjnych w orzecznictwie ma pewne granice. To po prostu nie może być tak, że w ramach poszukiwania sprawiedliwości za wszelką cenę, sąd traci tę swoją zdystansowaną pozycję względem stron sporu, zastępując ustawodawcę, który zajmuje się bardzo ważnymi sprawami, ale niezupełnie tym, czym akurat żyją sądy i czego domagają się strony. To społeczne postrzeganie prawa, o którym Pani Profesor mówiła, nie jest, i moim zdaniem nie może być dla sądów wyznacznikiem tego, w którą stronę idzie linia orzecznicza. Sąd nie orzeka po to, żeby dostać brawa od publiczności, której to orzeczenie akurat będzie na rękę. I to nie może być postrzegane w ten sposób. Zajmowałam się także jako teoretyk zasadami współżycia społecznego, nadużyciem prawa podmiotowego, i stąd wiem, że są granice poszukiwania sprawiedliwości tymi metodami. Trzeba od ustawodawcy wymagać, aby wykonywał to, co do niego należy, a nie angażować sądy oczekiwaniami społecznymi, żeby zastępowały rolę ustawodawcy. Pół kroku dalej za stwierdzeniem, że są pewne oczekiwania, powstaje pytanie, kto ma te oczekiwania zrealizować, jak się zachować w tej sytuacji. Śp. pan profesor Dybowski mówił, że gdyby miano rozstrzygać spory tak po sprawiedliwości, to właściwie moglibyśmy przestać uczyć prawa, usiąść pod dębem i tak rozsądzać, kto wygra tym razem. Przecież nie na tym niewątpliwie stosowanie prawa polega i mimo to, że art. 5 k.c. jest wśród przepisów ogólnych i naturalnie w niektórych przypadkach może być instrumentem działania, to oparcie orzeczenia wyłącznie na sprawiedliwości tak rozumianej, tak realizowanej, jest niemożliwe.

Dam Państwu zresztą przykład. Niedawno byłam obecna na ogłoszeniu wyroku w sprawie o naruszenie prawa własności. Sąd oddalił powództwo, poświęcając uzasadnieniu pół godziny na tłumaczenie, że roszczenie przysługiwało, a ostatnie minuty na tłumaczenie, że sąd po tym dwukrotnym odroczeniu, które mówi samo za siebie, nie widział możliwości udzielenia ochrony prawnej. Orzeczenie było oparte na podstawie samego art. 5 i ja nadal nie wychodzę spod wrażenia, nie wyobrażam sobie, żeby to miał być normalny instrument mojego dążenia do sprawiedliwości. Liczę na ustawodawcę,

bo to jest jego rola przede wszystkim, począwszy od wartości, o których była mowa, przez zasady, aż do norm, których oczekuję od ustawodawcy.

Małgorzata Świętczak*

Jestem wicedyrektorem Zespołu Prawa Cywilnego w Biurze RPO, które oprócz szeregu najróżniejszych problemów, zajmuje się m.in. kwestiami reprivatyzacyjnymi. Spływają do nas w takich sprawach skargi. W dalszym ciągu nie wiem, czy ten strumień jest tak szeroki, jak za czasów, kiedy pani profesor Łętowska kładła podwaliny pod ten urząd. Natomiast liczba tych skarg jest ogromna i bardzo wiele dotyczy oczywiście dekretu warszawskiego.

Rzecznik Praw Obywatelskich na tej konferencji jest nieobecny. Chciałam jednak zwrócić uwagę, że wiele z ważnych uchwał Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadło właśnie z inicjatywy tego organu. Jeśli chodzi o ustawę reprivatyzacyjną, nasz Urząd koresponduje od lat z poszczególnymi ministrami, zwłaszcza z Ministrem Skarbu Państwa, mówiąc o tym, że ustawa reprivatyzacyjna jest potrzebna. Te wystąpienia są coraz bardziej rozbudowane, wzbogacane o coraz bardziej jaskrawe przykłady niesprawiedliwości, ponieważ stan aktualny, jak wiadomo, prowadzi do jaskrawej nierówności wobec prawa, co dla wszystkich jest oczywiste, być może poza samym prawodawcą. Natomiast odpowiedź oczywiście jest jednoznaczna, zawsze taka sama – nie ma pieniędzy w budżecie. W związku z tym, ostatnimi czasy, te nasze pisma to właściwie są wołania na puszczy, a właściwie nawet raczej jęki na puszczy, niemniej jednak staramy się te problemy podejmować, mimo z czasem wątlejących sił naszego urzędu.

Chciałam też Państwu zwrócić uwagę na taki jeden problem na marginesie reprivatyzacji, a mianowicie o kwestie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, czyli regulacji z art. 136g ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odsyła art. 216 tej ustawy. To jest też taki kolejny obszar roszczeń reprivatyzacyjnych. I tam jest też ten problem, o którym pani profesor Łętowska mówiła: rozjechania się „ciągu technologicznego”. Ponieważ roszczenie zwrotowe

* Zastępca Dyrektora Zespołu Prawa Cywilnego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

z art 136g u.g.n. jest roszczeniem materialnie cywilnym, chociaż oddanym na drogę orzecznictwa administracyjnego, to w bardzo wielu wypadkach spotykamy się z takimi sytuacjami, że nie bardzo wiadomo, kto ma rozstrzygnąć spór, ponieważ w jakiejś części organy administracyjne odzeggują się od swojej kognicji i sąd powszechny również się tego wystrzega. Pozostaje jakiś taki duży obszar ziemi niczyjej, na której za bardzo nie ma kto orzec. Ostatnimi czasy zapadały w tych sprawach uchwały i NSA, i Sądu Najwyższego. Też to były nasze pytania, ale to dopiero początek.

Na koniec chciałabym zadać jedno pytanie do Pani Sędzi Rudnickiej, być może do Pana Prezesa Chlebneho. Chciałam się zapytać o realne skutki w orzecznictwie w roku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/13, dotyczący art. 156 k.p.a. Jego sentencja jest znana. Czy on w jakikolwiek sposób odbił się już w orzecznictwie sądowno-administracyjnym? Być może jest jeszcze za mało czasu, stąd być może to jest bardziej pytanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Chciałam jednak powiedzieć, że pisaliśmy w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych, pytając się czy ustawodawca zareaguje wreszcie na tę sytuację, która powstała na skutek wydania wyroku. Minister nam odpowiedział, że owszem zespół pracuje, prawdopodobnie powstaną takie przepisy, które wprowadzą jednolity, dziesięcioletni termin ograniczający możliwość żądania unieważnienia decyzji administracyjnej. Ale Ministerstwo przygląda się ewoluującemu orzecznictwu sądowno-administracyjnemu, w związku z tym trudno powiedzieć, kiedy tak naprawdę realnie zmiana w prawie nastąpi. Chciałam zatem zapytać przede wszystkim o te orzeczenia w sprawach indywidualnych. Dziękuję bardzo.

Jolanta Rudnicka*

Muszę powiedzieć, że jeszcze żaden wyrok NSA dotyczący tej kwestii nie zapadł. Jak wiemy, wyrok Trybunału bardzo wąsko ujmował to zagadnienie, w kwestii nabycia jedynie praw. Przy okazji kontroli tych orzeczeń jeszcze nie był on stosowany, w każdym razie ja nie spotkałam się z takim orzeczeniem.

* Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Jacek Chlebny*

Ja chciałem tylko uzupełnić. To jest rzeczywiście zupełnie nowa sprawa. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wymaga wykonania przez ustawodawcę, ale jak Państwo wiedzą, w judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego, także w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zdarzają się przypadki takiej prokonstytucyjnej wykładni przepisów, która uwzględnia podobne orzeczenia. To jest bardzo szczególna sytuacja, z tego przepisu wynika brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, która rażąco narusza prawo, ze względu na znaczny upływ czasu. W takich skrajnych przypadkach można sobie wyobrazić, że sąd administracyjny uwzględnia argumentację zawartą w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast to zagadnienie wymaga interwencji ustawodawcy. W uzasadnieniu orzeczenia TK znajdujemy wyraźnie otwarte sformułowanie. Tylko nie wiadomo, czy musi być 10 lat, może być równie dobrze 15 lat. Zatem trudno, żeby sąd w sytuacjach niejasnych decydował się na zajęcie stanowiska, jaki będzie odpowiedni okres, by uznać, że decyzja, która rażąco narusza prawo, nie mogła zostać uchylona ze względu na jej nieważność, żeby nie można by było stwierdzić jej nieważności. Sądzę, że rzeczywiście jest za wcześnie, żeby tu formułować jakieś takie twarde stanowisko orzecznictwa, natomiast pewne orzeczenia Sądu Wojewódzkiego już się zaczynają pojawiać.

Łukasz Węgrzynowski**

1. Problematyki tzw. dekretu warszawskiego (dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) dotyczy ponad sto judykatów Sądu Najwyższego oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Ich tematyka jest bardzo różnorodna i obejmuje m.in. roszczenia windykacyjne, a także sprawy o zasiedzenie, o ustalenie nieważności umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej z naruszeniem praw dekretowych, o zapłatę za bezumowne korzystanie z nieruchomości czy też o zwrot nakładów na nieruchomości. Szczególnie istotne znaczenie mają jednak sprawy odszkodowe-

* Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, prof. dr hab. nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki.

** Dr nauk prawnych, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego.

wawcze. Tytułem dla dochodzenia naprawienia szkody bywa zarówno zaniechanie rozpatrzenia wniosku albo odwołania strony od negatywnej decyzji (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, niepubl.), jak również nieprzyznanie odszkodowania na podstawie dekretu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 441/07, niepubl., postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2006 r., I CSK 112/06, niepubl.). Spośród nich największe znaczenie praktyczne mają sprawy o naprawienie szkody wynikłej z wydania decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a.

2. Kluczowe znaczenie dla formowania się orzecznictwa ma niewątpliwie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r. (III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4), w której przyjęto, że uszczerbek majątkowy wynikły z nieprzyznania prawa do gruntu objętego działaniem dekretu warszawskiego odpowiada stracie w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i szkodzile rzeczywistej w myśl art. 160 § 1 k.p.a. SN podkreślił, że decyzja nadzorcza stwierdzająca naruszenie art. 156 § 1 k.p.a. stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a., chociaż nie przesądza ona w sposób wiążący istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. Z czasem rozwinął się pogląd, że decyzja nadzorcza (stwierdzająca nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa) stanowi prejudykat niezbędny do egzekwowania odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej.

3. Specyfika cywilnoprawnej realizacji roszczeń odszkodowawczych wynikających z dekretu warszawskiego niesie ze sobą pewne konsekwencje. Orzecznictwo cywilne ma bowiem charakter wyraźnie wtórny względem orzecznictwa administracyjnego, a sąd cywilny jest związany kierunkiem rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego przez organ administracji publicznej. Nie ocenia samodzielnie zdarzenia będącego źródłem szkody, a zwłaszcza bezprawności decyzji pierwotnej. Nie wydaje się zatem, aby sądy cywilne były właściwym adresatem zarzutów co do zakresu realizowanej tą drogą reprivatyzacji. Bardziej ogólne zastrzeżenia w związku z dekretem warszawskim budzi zresztą sam termin „reprivatyzacja”. Roszczenia, o jakich mowa, nie wynikają bowiem z „reprivatyzacji”, lecz raczej z wadliwego wykonywania przepisów dekretu przez organy administracji publicznej. Osobom, względem których zapadły potencjalnie wadliwe decyzje dekretowe, przysługuje ekspektatywa roszczenia o ustanowienie prawa użytkowa-

nia wieczystego, która następnie przechodzi w uformowaną w pełni wiarygodność cywilną pod warunkiem zastosowania art. 156 § 1 k.p.a. Prawo podmiotowe może być w zasadzie w pełni realizowane przed sądem i podlega ochronie jako „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Sytuacja adresatów norm dekretu warszawskiego jest wyraźnie lepsza niż większości potencjalnych beneficjentów reprivatyzacji. Gdyby zatem ewentualna ustawa reprivatyzacyjna obejmowała również tę część „dekretowców”, to musiałaby ona prowadzić do ograniczenia ich usprawiedliwionych oczekiwań finansowych. O ile więc nie jest wykluczona regulacja ustawowa redukująca roszczenia, o tyle jednak takie rozwiązania muszą być dobrze przemyślane, spójne, powiązane z celami ustawy reprivatyzacyjnej oraz proporcjonalne względem tych celów. Podciąganie roszczeń dekretowych pod szyld „reprivatyzacji” powinno uwzględniać ich swoistość.

4. Reprivatyzacja rodzi duże emocje w prasie i to w jakimś stopniu przenika również na płaszczyznę sporów prawnych. Argumenty publicystyczne zwykle nie nadają się do bezpośredniego wykorzystania w uzasadnieniu orzeczenia sądowego, jednak odpowiednio przetworzone, mogą one stanowić podstawę rekonstrukcji aksjologii prawa. Świadczy o tym orzecznictwo SN, zwłaszcza zaś wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r. (I CKN 1215/00), w którym odwołano się do konieczności naprawienia szkody wyrządzonej obywatelowi przez organ państwa autorytarne, przed działaniami którego poszkodowany miał bardzo ograniczoną możliwość obrony, jak też do potrzeby zapobieżenia sytuacji, w której państwo czerpałoby z takiej sytuacji korzyści. Ten wywód stanowił podstawę do przyjęcia istnienia związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Podobne podejście pojawiało się w judykaturze również i później (zob. postanowienie Sadu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 119/09, niepubl., uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4). Względy słusznościowe odegrały ważną rolę w orzeczeniach dotyczących biegu terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych (uchwała Sadu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14, OSNC 2015, nr 6, poz. 66, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13, niepubl.). Podkreślano niekiedy również negatywne aspekty reprivatyzacji, np. w wyroku z dnia 9 maja 2014 r. (I CSK 342/13, niepubl.), z którego motywów wynika myśl, że tzw. reprivatyzacja sądowa prowadzi do pogłębiania istniejącej niesprawiedliwości, gdyż art. 8 de-

krete warszawskiego przyznawał prawo do odszkodowania wszystkim byłym właścicielom gruntów warszawskich, którzy nie uzyskali prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, a nie tylko tym, którzy złożyli stosowne wnioski. Decydujące znaczenie powinno mieć nie badanie zgodności z prawem decyzji sprzed kilkudziesięciu lat, lecz to, czy właściciel uzyskał w zamian za utratę własności prawo wieczystej dzierżawy. Osiągnąć to można tylko regulując prawo do stosownego odszkodowania w drodze ustawy, gdy tymczasem odszkodowania są aktualnie wypłacane kosztem zaspokajania ważnych potrzeb społecznych. Z kolei w wyroku SN z dnia 12 marca 2015 r. (I CSK 467/14, OSP 2015, nr 12, poz. 118) zwrócono uwagę, że przy ocenie wysokości uszczerbku majątkowego należy brać pod uwagę przeznaczenie nieruchomości w chwili wydania wadliwej decyzji. Z perspektywy wielu lat nie można racjonalnie ocenić tzw. hipotetycznego stanu majątkowego poszkodowanych, gdyby nie zapadła wadliwa decyzja administracyjna. Nie ma powodów, aby przyznawać poszkodowanemu *sui generis* „rentę planistyczną” w ramach ogólnego obowiązku naprawienia szkody w związku ze wzrostem jej wartości funkcjonalnej w dobie obecnej.

5. „Zapotrzebowanie” na argumentację aksjologiczną pojawiło się również w związku z koniecznością łagodzenia negatywnych skutków trudności interpretacyjnych, np. w związku ze wskazaniem podmiotu biernie legitymowanego w sprawach objętych hipotezą art. 36 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Zmiana wykładni przepisu nie może wywoływać negatywnych skutków dla uzasadnionych i niekwestionowanych roszczeń dochodzonych w już wszczętym postępowaniu sądowym (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 284/08, niepubl.; inaczej w wyroku SN z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 394/07, niepubl.). Aby złagodzić trudności interpretacyjne, zwłaszcza w związku z problematyką przedawnienia, próbowano posiłkować się klauzulą generalną art. 5 k.c. (wyroki SN: z dnia 11 lutego 2015 r., I CSK 8/14, niepubl., z dnia 6 grudnia 2013 r., I CSK 78/13, niepubl.; wyroki SA w Warszawie: z dnia 6 września 2012 r., I ACa 1125/11, niepubl., z dnia 3 czerwca 2011 r., I ACa 92/11, niepubl., z dnia 17 sierpnia 2006 r., I ACa 260/06, niepubl., zob. uchwałę składu Izby Cywilnej SN z dnia 31 marca 2011r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7–8, poz. 75), jednak nie jest to stanowisko powszechnie akceptowa-

ne (zob. wyroki SA w Warszawie: z dnia 6 listopada 2013 r., I ACa 546/13, niepubl., z dnia 23 lipca 2012 r., I ACa 1272/11, niepubl., z dnia 20 grudnia 2011 r., I ACa 1124/11, niepubl., z dnia 3 listopada 2011 r., I ACa 874/11, niepubl.). Stosowanie art. 5 k.c. w związku z trudnościami interpretacyjnymi wydaje się dopuszczalne wtedy, gdy szeroko rozumianej stronie „państwowej” można postawić zarzut negatywnie ocenianego zachowania. Wątpliwości interpretacyjne nie mogą jednak stanowić samodzielnego źródła prawa podmiotowego. Jeżeli zatem w wyniku ich wyjaśnienia okaże się, że dane zdarzenie nie mogło być źródłem szkody, to powód wywodzący swoje prawa z takiego zdarzenia nie może skutecznie powoływać się uwzględnienie roszczeń innych osób w podobnej sytuacji.

6. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r. (III CZP 6/03) dokonano trafnego przesunięcia akcentów z podejścia aksjologicznego na konstrukcję roszczenia odszkodowawczego, tzn. na analizę charakterystyki decyzji administracyjnej i skutków jej wadliwości, związania sądu cywilnego decyzją administracyjną, istnienia związku przyczynowego, szkody oraz zasad określania wysokości odszkodowania. Taka metoda analizy dominuje w orzecznictwie sądowym, o czym świadczą np. uchwały SN: z dnia 20 stycznia 2015 r. (III CZP 78/14, OSNC 2015, nr 6, poz. 66), z dnia 3 września 2015 r. (III CZP 22/15, BSN 2015, nr 9, poz. 5, OSNC 2016, nr 3, poz. 30), z dnia 21 sierpnia 2014 r. (III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60), z dnia 21 czerwca 2012 r. (III CZP 28/12, OSNC 2013, nr 1, poz. 6), a także uchwałę składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10). Przyjęcie podejścia konstrukcyjnego jako podstawowej metody rozstrzygania sporów związanych z problematyką dekretu warszawskiego pośrednio osłabia znaczenie argumentów *stricte* aksjologicznych. Należy jednak podnieść, że dzięki temu unika się wrażenia, jakoby orzeczenie sądu sprzyjało tylko jednej ze stron, a taka sytuacja nie wydaje się przecież pożądana z perspektywy autorytetu wymiaru sprawiedliwości. Równie istotne jest także stwierdzenie, że przesadnie częste odwoływanie się do argumentacji aksjologicznej nie pozwala na rozpoznanie istoty sporu. Dobrą ilustracją tego, o czym mowa, jest dylemat, czy źródłem szkody może być decyzja stanowiąca podstawę dla zawarcia umowy sprzedaży lokalu objętego roszczeniem dekretowymi. Argumenty natury aksjologicznej (naprawianie krzywd wyrządzonych przez państwo autorytarne, sztuczne wydłużenie terminu przedawnienia roszczenia

odszkodowawczego) pomijały konieczność analizy skutków prawnych decyzji dekretowej. Stwierdzenie jej nieważności oznacza, że staje się ona nieważna ze skutkiem *ex tunc*, przez co zdarzeniem prowadzącym do szkody jest zarówno decyzja dekretowa (przyczyna dalsza: wydanie decyzji dekretowej każdorazowo zwiększało prawdopodobieństwo wydania decyzji lokalowej i zbycia lokalu) jak i decyzja lokalowa (przyczyna bliższa: wydanie decyzji lokalowej każdorazowo zwiększało prawdopodobieństwo zbycia lokalu). Natomiast w razie braku stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej i poprzestaniu na przyjęciu, że decyzja dekretowa została wydana z naruszeniem prawa, decyzja dekretowa nadal funkcjonuje w obrocie prawnym. Brak jest zatem możliwości przyjęcia, że wcześniejszy właściciel gruntu w dacie decyzji lokalowej był właścicielem tych lokali, a tym samym, że utracił prawo własności lokali w następstwie decyzji lokalowej i zbycia lokali. Szkoda następuje wskutek decyzji dekretowej.

7. Z dotychczasowych wywodów wynika konieczność zrównoważonego i przemyślanego posługiwania się koncepcją rozstrzygania w sprawach dekretowych w oparciu o argumentację aksjologiczną lub konstrukcyjną. Podejście aksjologiczne przydaje się przy rozważaniu związku przyczynowego, szkody oraz odszkodowania. Potrzebne jest jednak skoncentrowanie wykładni na aspektach konstrukcyjnych sprawy „dekretowej”, a nie na aksjologii. W nowszych orzeczeniach można dopatrzeć się reakcji na pewne negatywne aspekty reprzywatyzacji, jak zwłaszcza masowy handel roszczeniami. To zjawisko usprawiedliwia konkluzję, że przyznanie odszkodowanie nie służy naprawieniu krzywd wyrządzonych przez PRL. Upływ czasu zmusza również do przededefiniowania funkcji orzecznictwa sądowego. Coraz mniejsze nadzieje na uchwalenie ustawy reprzywatyzacyjnej oznaczają bowiem, że orzekanie na podstawie zasad ogólnych prawa cywilnego nie jest jedynie etapem przejściowym, a może okazać się jedynym sposobem załatwienia spraw reprzywatyzacyjnych. Wówczas zasadne staje się spojrzenie na nie z szerszej perspektywy, wykraczającej poza klasyczny spór cywilny. Potrzebne może okazać się uwzględnienie interesu publicznego, ograniczonej puli środków przeznaczonych na reprzywatyzację itp. O ile aksjologia, przy wsparciu koncepcji konstrukcyjnej, stanowi mocną podstawę dla przyjęcia obowiązku naprawienia szkody wynikającej z wadliwej decyzji dekretowej, o tyle przecież wcale nie musi przesądzać o wyborze najbardziej korzystnej dla poszkodowanego metody ustalania odszkodowania.

Krzysztof Wiktor*, Radostaw Wiśniewski**

Istotą reprivatyzacji jest przywracanie dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym przejętego przez władzę publiczną mienia. Różnorodność ogólnie pojętej nacjonalizacji w Polsce po II wojnie światowej, a także specyfika jego restytucji po 1989 r. każą wątpić w to, czy obecne procesy rewindykacyjne faktycznie wpisują się w zakres pojęcia reprivatyzacji. Brak zrozumienia złożoności procesu reprivatyzacji w Polsce, wszystkich jej aspektów historycznych, a także gorszej pozycji dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) w Polsce w stosunku do dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) mienia reprivatyzowanego w innych krajach Europy Centralnej, sprzyja intensyfikacji medialnej krytyki. W konsekwencji nader często pojawiają się nieprawdziwe i niepoparte żadnymi przykładami stwierdzenia o fabrykowaniu dowodów, manipulowaniu sędziami, przemyśle/biznesie reprivatyzacyjnym, mitycznej metodzie „na kuratora”, handlarzach roszczeń itp.¹. Część prezentowanych w medialnej dyskusji hipotez przedostaje się do dyskursu naukowego, wskutek czego w wypowiedziach przedstawicieli doktryny reprivatyzacja jawi się jako regularny i wręcz szablonowy proces „technologiczny”, któremu biernie przyglądają się sądy obu porządków judykacyjnych.

Tymczasem w praktyce, znakomitej większości roszczeń dochodzą dawni właściciele lub ich spadkobiercy, zaś nabywcy roszczeń prowadzą niewielką część takich spraw. Niemożliwym jest zwrot mienia ustanowionemu przez sąd kuratorowi, a wypłacone odszkodowanie musi trafić na specjalnie założony przez kuratora rachunek depozytowy. Sądy bardzo ostrożnie i szczegółowo badają wnioski o ustanowienie kuratora dla osoby nieznannej z miejsca pobytu. Również przy zwrotach nieruchomości organy reprezentujące Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego skrupulatnie występują o zwrot po-

* Radca prawny, partner kancelarii Wardyński i Wspólnicy sp.k. w Warszawie.

** Prawnik w kancelarii Wardyński i Wspólnicy sp.k. w Warszawie.

¹ Zob. P. Słowik, *Prawo w służbie złego*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2016 nr 63 (1–3 kwietnia 2016 r.), s. A5–A6; G. Sroczyński, *Jak znikają szkolne boiska*, opubl. http://wyborcza.pl/magazy-n/1,140955,16745522,jak_znikaja_szkolne_boiska.html dostęp w dniu 5 kwietnia 2016 r.; W. Tymowski, *Niech państwo przerwie ten proceder*, opubl. http://wyborcza.pl/1,75968,17413415,Niech_panstwo_przerwie_ten_proceder.html dostęp w dniu 5 kwietnia 2016 r.; W. Tymowski, *Siedem grzechów głównych reprivatyzacji*, opubl. http://wyborcza.pl/1,75968,17371579,Siedem_grzechow_glownych_reprivatyzacji.html#TRrelSST dostęp w dniu 5 kwietnia 2016 r. Por. M. Piotrowski, P. Rybiński, *Trzecia władza nie może wyręczać prawodawcy*, opubl. <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/871432,trzecia-wladza-nie-moze-wyreczac-prawodawcy.html> dostęp w dniu 5 kwietnia 2016 r.

niesionych nakładów. W dodatku rozwój orzecznictwa w sprawach reprivatyzacyjnych spowodował istotny wzrost formalnych i merytorycznych wymagań stawianych dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym i ich pełnomocnikom.

Występujące w Polsce od przeszło dwóch dekad procesy restytucyjne trudno uznawać za czystą postać reprivatyzacji. W odróżnieniu bowiem od większości krajów naszej części Europy, gdzie podważono cel i zasadność powojennej nacjonalizacji mienia *en bloc*, w Polsce reprivatyzacja sprowadza się li tylko do skontrolowania zgodności dokonanej ekspropriacji z obowiązującymi podówczas normami. Innymi słowy, jak to słusznie określa Roman Trzaskowski, reprivatyzacja w Polsce jest próbą odwrócenia bezprawia. Na jakąkolwiek formę restytucji mogą liczyć wyłącznie ci spośród dawnych właścicieli, którym własność odjęto sprzecznie z obowiązującymi przepisami. Już choćby z punktu widzenia tego istotnego ograniczenia praw dawnych właścicieli i ich następców prawnych w stosunku do sytuacji prawnej dawnych właścicieli z innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej możemy mówić o tym, że w Polsce mamy do czynienia z reprivatyzacją *sui generis*.

Polska pozostaje w grupie państw, takich jak Białoruś czy Ukraina, które nie uchwałyły przepisów związanych z kompleksowym uregulowaniem roszczeń reprivatyzacyjnych. Natomiast w większości krajów naszej części Europy problem roszczeń reprivatyzacyjnych został już uregulowany z zastosowaniem różnych rozwiązań, które łączy jednak możliwość pewnej rekompensaty za powojenną nacjonalizację mienia. Wśród sposobów uregulowania roszczeń reprivatyzacyjnych wyróżnić wypada stosowany przez większe kraje model **zwrotowy**, w którym za zasadę przyjęto zwrot mienia tam gdzie to możliwe i różne formy indemnizacji w pozostałych przypadkach (np. Czechosłowacja, Niemcy) oraz występujący w mniejszych państwach model **indemnizacyjny**, w którym przede wszystkim zapewnia się pewną formę kompensacji finansowej, a zwroty występują wyjątkowo (np. Węgry, Litwa)².

Skoro poszkodowani przez powojenne odjęcia własności celem dochodzenia swoich praw korzystają z dostępnych w Polsce instru-

² S. Bejtja, D. Bejtja, *Private Property Issues on Eastern Europe in Restitution and Compensation Problems*, „Academic Journal of Interdisciplinary Studies” 2014 vol. 3 z. 1; U.S. Department of State, Bureau of European and Eastern Affairs, *Property restitution in Central and Eastern Europe*, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/ot/93062.htm>; G.D. Harper, *Restitution of property in Cuba: lessons learned from East Europe*, <http://www.ascecuba.org/c/wp-content/uploads/2014/09/v09-harper.pdf> (dostęp 1 kwietnia 2016 r.).

mentów prawnych, to trafne wydaje się określenie „reprzywatyżacja zdekoncentrowana”, jakim posłużyła się Ewa Łętowska. Taki obraz reprzywatyżacji – realizowanej przez organy oraz sądy administracyjne i cywilne – jest jednak wyłącznie prostym skutkiem stosowania art. 160 k.p.a. oraz art. 417 k.c., 417¹ k.c. i art. 417² k.c., co niesie dla dawnych właścicieli lub ich następców prawnych wiele ograniczeń i trudności w dochodzeniu swoich praw³.

Należy podzielić powszechnie wyrażaną krytykę wobec braku kompleksowego uregulowania roszczeń reprzywatyżacyjnych w Polsce. Zdekoncentrowana reprzywatyżacja w ostatecznym rozrachunku może okazać się rozwiązaniem kosztowniejszym, aniżeli przyjęcie przepisów całościowo podchodzących do problemu. Dezaprobatą wobec wspomnianego zaniechania polskiego prawodawcy nie powinna jednak przybierać formy radykalnego osądu tych, którzy dochodząc swych praw, z braku szczególnych uregulowań korzystają z dostępnych im instytucji prawnych.

U podstaw tak prowadzonego dyskursu na temat polskiej reprzywatyżacji leży mit o sakralizacji prawa własności, która rzekomo występuje po stronie dawnych właścicieli lub ich następców prawnych i ich pełnomocników. Ma ona w ocenie Bohdana Zdziennickiego związek z zerwaniem przez III Rzeczpospolitą z państwowością powojenną, w której nacjonalizację mienia przeprowadzono na podstawie obowiązującego prawa. Nie może być jednak mowy o zerwaniu z ciągłością prawa w Polsce w sytuacji, gdy w sprawach reprzywatyżacyjnych badamy zgodność aktów powojennej ekspropriacji z podówczas obowiązującymi przepisami. Naczelny Sąd Administracyjny w kontekście spraw reprzywatyżacyjnych przypomina, że prawo własności było zagwarantowane w powojennym prawodawstwie, a więc zarówno w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., jak i w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.⁴ Sądy, zgodnie z zasadą ciągłości państwa i prawa, słusznie sprzeciwiają się takiej interpretacji obowiązujących w momencie nacjonalizacji przepisów, która prowadziłaby dziś do ograniczania obowiązujących podów-

³ W tym miejscu wypada wspomnieć chociażby o szczególnym i krótkim terminie przedawnienia roszczeń odszkodowawczych dawnych właścicieli lub ich następców prawnych z art. 160 § 6 k.p.a., czy też o ograniczeniu odszkodowania wyłącznie do szkody rzeczywistej (por. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7–8, poz. 75).

⁴ Zob. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 5/08, ONSAiWSA 2009, z. 2, poz. 18; wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., I OSK 679/08, LEX nr 574391.

czas gwarancji prawa własności⁵. Nie dochodzi przez to do ideologicznej sakralizacji prawa własności, lecz do właściwego odczytania jego gwarancji⁶. Tak właśnie stało się w krytykowanej uchwale NSA z dnia 26 listopada 2008 r.⁷. Nawet przy uwzględnieniu podkreślanej przez Ewę Łętowską różnicy pomiędzy uprawnieniem podmiotów prywatnych i obowiązkiem podmiotów publicznych w tym zakresie zauważyć wypada, że władza publiczna zawsze dysponuje instrumentami prawnymi służącymi mobilizacji podmiotu prywatnego do wykonywania celu użyteczności publicznej, a w ostateczności może skorzystać z wywłaszczenia, aby móc je na danej nieruchomości realizować.

Wbrew licznie wyrażanym poglądom, sposobem na ograniczenie skutków rzekomo ideologicznej ochrony własności w kontekście reprivatyzacji nie jest ani czasowe ograniczenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ani rozszerzenie interpretacji nieodwracalnych skutków prawnych. Takie rozwiązanie może jedynie znacząco przesunąć środek ciężkości na indemnizację, gdyż zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. ostateczna decyzja o wydaniu decyzji z naruszeniem prawa jest podstawą roszczenia odszkodowawczego. Przywoływany w tej materii wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. (P 46/13)⁸ finalnie jest pozytywnym rozstrzygnięciem dla spraw reprivatyzacyjnych jako takich, ponieważ odnosi się on do czasowego ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, lecz tylko takich, które były podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Tymczasem wadliwe decyzje, na podstawie których dokonywano ekspropriacji, prowadziły do odjęcia prawa lub ekspektatywy.

Nawiasem mówiąc, właśnie z uwagi na zasadę ciągłości państwa i prawa nie sposób przywoływać w kontekście dzisiejszych spraw reprivatyzacyjnych przypomnianych przez Roberta Jastrzębskiego głosów sprzeciwu wobec prób przeprowadzenia reprivatyzacji w okresie

⁵ Zob. wyrok SN z dnia 8 maja 1992 r., III ARN 23/92, OSP 1993, z. 3, poz. 47; uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 5 listopada 2007 r., I OPS 2/07, ONSAiWSA 2008, z. 1, poz. 5; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2010 r., I OSK 1193/09, LEX nr 594953.

⁶ Zob. T. Filipowicz, A. Krzywoń, M. Wierzbowski, *Konkretyzacja celu użyteczności publicznej w świetle postanowień art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich*, ZNSA 2015 nr 3, s. 66, którzy zasadnie wskazują, iż nie ma uzasadnienia dla rozszerzającego interpretowania przepisów w kierunku ograniczającym prawa dotychczasowych właścicieli i ich następców prawnych i nie powinien przy tym mieć znaczenia fakt, że praktyka tworzenia i stosowania prawa znacząco odbiegała od obowiązujących standardów konstytucyjnych.

⁷ Zob. cyt. uchwałę NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 5/08.

⁸ Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, OTK-A 2015, z. 5, poz. 62.

II Rzeczypospolitej. Zasadność ówczesnych prób rewindykacji mogła budzić moralne zastrzeżenia, gdyż aktów konfiskaty w XIX w. dokonywały władze państw zaborczych. Z kolei nacjonalizacja mienia w powojennej Polsce odbywała się w oparciu o normy prawa uchwalone przez państwo, którego nigdy formalnie nie zdelegalizowano, a jego sukcesorem jest III Rzeczypospolita.

Nie można się również zgodzić z sformułowanym przez E. Łętowską poglądem o istnieniu – na skutek zdekoncentrowania reprivatyzacji w Polsce – zjawiska reprivatyzacyjnego „ciągu technologicznego”. Autorka zarzuca brak świadomości po stronie sądów i organów administracyjnych co do pełnej rozciągłości skutków własnej działalności orzeczniczej i ich wzajemnych relacji. Istnienie wspomnianego zjawiska zakładałoby powtarzalność i regularność w sprawach reprivatyzacyjnych. Rola organów administracyjnych faktycznie sprowadzałaby się wyłącznie do podważenia decyzji administracyjnej, a zadanie sądów cywilnych – do wyliczenia należnego odszkodowania.

Tymczasem sprawy reprivatyzacyjne są na tyle zróżnicowane i złożone, że nie potwierdzają takiej hipotezy. Sam podział kompetencyjny pomiędzy różne jurysdykcje jest tylko konsekwencją stosowania obowiązujących przepisów k.p.a. i k.c., czego skutki i zależności dostrzegają sądy zarówno administracyjne jak i cywilne. Tytułem przykładu warto przywołać kilka aktualnych rozbieżności w orzecznictwie: a) zagadnienie możliwości uczynienia przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości wzorcem kontroli w postępowaniu nadzorczym wobec decyzji wydanej w rozpoznaniu wniosku złożonego w trybie art. 7 dekretu warszawskiego⁹; b) problematyka decyzji następczej w stosunku do decyzji dekretowej jako źródła szkody w sprawach odszkodowawczych nieruchomości warszawskich¹⁰; c) kwestia legitymacji procesowej biernej w sprawach

⁹ Zob. wyroki NSA: z dnia 15 lipca 2015 r., I OSK 2663/13, LEX nr 1805894; z dnia 4 września 2008 r., I OSK 1249/07, LEX nr 495959; z dnia 4 marca 2005 r., OSK 294/04, LEX nr 1805897; z dnia 13 lutego 2003 r., I SA 1046/01, <http://www.lexlege.pl>; odmiennie por. wyroki NSA: z dnia 11 czerwca 2014 r., I OSK 1519/13, LEX nr 1517985; z dnia 20 listopada 2013 r., I OSK 591/13, LEX nr 1617417; z dnia 3 sierpnia 2011 r., I OSK 1383/10, LEX nr 1068389; z dnia 25 marca 2011 r., I OSK 766/10, LEX nr 107982; z dnia 15 kwietnia 2009 r., I OSK 1427/08, LEX nr 535234; zob. również wyrok SN z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 332/10, LEX nr 898424.

¹⁰ Zob. orzeczenia SN: z dnia 11 kwietnia 2014 r., I OSK 630/13, LEX nr 1526584; z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, LEX nr 1526582; z dnia 21 września 2013 r., I CSK 637/12, LEX nr 1570196; z dnia 10 maja 20013 r., I CSK 414/12, LEX nr 1312972. Odmiennie por. uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016, nr 3, poz. 60; wyrok SN z dnia 12 września 2014 r., I CSK 613/13, LEX nr 1548234; uchwała SN z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, z. 5, poz. 60; wyrok SN z dnia 24 czerwca 2014 r., I CSK 474/13, LEX nr 1532933; wyrok SN

o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości odzyskanej na skutek postępowań reprivatyzacyjnych¹¹, d) problematyka początku biegu terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych przeciwko Skarbowi Państwa z tytułu zaniechania w rozpoznaniu do dnia 27 maja 1990 r. wniosku złożonego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w sytuacji, gdy owe zaniechanie trwało nadal po dniu 27 maja 1990 r.¹²

W świetle zaledwie tych kilku przykładów rozbieżności orzecznictwa na tle spraw reprivatyzacyjnych nie sposób zaakceptować poglądu o występowaniu zjawiska ustandaryzowanego procesu technologicznego. W tym miejscu wypada przypomnieć, że w sprawach *Plechanow p. Polsce*¹³ i *Sierpiński p. Polsce*¹⁴ rozchwianie polskiego orzecznictwa zostało zakwalifikowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jako naruszenie przez Polskę prawa do poszanowania mienia (art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Polscy skarżący za podstawę naruszenia ich prawa do poszanowania mienia w kolejnych sprawach powołują się na rozbieżności polskiego orzecznictwa na tle spraw reprivatyzacyjnych¹⁵. Trudno uznać, aby krytyczna ocena strasburskich sędziów dawała się pogodzić z poglądem o występowaniu regularnego ciągu technologicznego w reprivatyzacji.

Ponadto nie sposób nie wyrazić sprzeciwu wobec nazywania stosowania przez poszkodowanych procedur administracyjnych i sądowych pejoratywnym określeniem „ciąg technologiczny”. To nie poszkodo-

z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 322/12, LEX nr 1308003; wyrok SN z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, LEX nr 1228533; wyrok SN z dnia 6 września 2012 r., I CSK 27/12, LEX nr 1250549; wyrok SN z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, LEX nr 527139.

¹¹ Zob. wyroki SA w Warszawie: z dnia 20 października 2014 r., I ACa 422/14, Legalis nr 1092965; z dnia 16 stycznia 2014 r., I ACa 1194/13, LEX nr 1419154; wyrok SA w Szczecinie z dnia 15 listopada 2012 r., I ACa 631/12, LEX nr 1246878; odmiennie por. wyroki SN: z dnia 4 grudnia 2015 r., I CSK 1070/14, LEX nr 1959537; z dnia 9 lipca 2015 r., I CSK 505/14, LEX nr 1797076; wyroki SA w Warszawie: z dnia 11 czerwca 2015 r., I ACa 1817/14, LEX nr 1770711; z dnia 15 listopada 2012 r., I ACa 478/12, LEX nr 1392094; z dnia 28 września 2011 r., I ACa 303/11, niepubl.

¹² Zob. wyroki SA w Warszawie: z dnia 22 października 2014 r., I ACa 521/14, niepubl.; z dnia 11 lipca 2014 r., I ACa 156/14, niepubl.; z dnia 20 grudnia 2011 r., I ACa 1124/11, LEX nr 1120056; z dnia 15 grudnia 2011 r., I ACa 359/09, niepubl.; odmiennie por. wyroki SA w Warszawie: z dnia 19 marca 2015 r., I ACa 1301/14, niepubl.; z dnia 27 czerwca 2014 r., I ACa 82/14, LEX nr 1493823; z dnia 5 marca 2014 r., I ACa 1157/13, LEX nr 1459087.

¹³ Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2009 r., *Plechanow p. Polsce*, skarga nr 22279/04.

¹⁴ Wyrok ETPC z dnia 3 listopada 2009 r., *Sierpiński p. Polsce*, skarga nr 38016/07.

¹⁵ Zob. decyzja ETPC z dnia 15 października 2013 r., *Plechanow p. Polsce*, skarga nr 22279/04, która dotyczy zagadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej za wadliwe decyzje o sprzedaży lokali w tzw. budynku dekretowym.

wani działaniami i zaniechaniami władzy publicznej tworzą obowiązujące prawo – oni się do niego jedynie stosują.

Zaprezentowana problematyka pozwala na sformułowanie kilku uwag podsumowujących.

Po pierwsze, należy jednoznacznie negatywnie ocenić indolencję polskiego prawodawcy co do braku kompleksowego uregulowania kwestii roszczeń reprivatyzacyjnych za powojenną nacjonalizację mienia. W dyskusji nad sposobem rozwiązania negatywnych aspektów reprivatyzacji zdekoncentrowanej warto się wystrzegać radykalnych ocen, podważających *en masse* zasadność roszczeń dawnych właścicieli lub ich następców prawnych.

Po drugie, istotą występującej w Polsce reprivatyzacji *sui generis* jest kontrola legalności aktów powojennej ekspropriacji według podówczas obowiązujących norm, w tym również konstytucyjnych gwarancji prawa własności. Prawo własności było również zagwarantowane w prawodawstwie powojennej Polski, choć jego odczytanie w tamtym okresie mogło być zniekształcone poprzez wadliwą wówczas praktykę stosowania prawa.

Po trzecie, szczególna złożoność oraz wysoki stopień skomplikowania spraw reprivatyzacyjnych determinuje liczne rozbieżności orzecznicze w tym zakresie. W konsekwencji nie sposób uznać, by tego rodzaju sprawy określać mianem przewidywalnych procesów technologicznych. Natomiast potwierdzone przez strasburski Trybunał rozchwianie polskiego orzecznictwa reprivatyzacyjnego może być kwalifikowane jako niedopełnienie przez Polskę pozytywnych obowiązków Państwa-Strony z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i w rezultacie skutkować naruszeniem przez Polskę prawa ubiegających się o odszkodowanie dawnych właścicieli lub ich następców prawnych do poszanowania ich mienia.

Wykaz skrótów

| | |
|-------------|---|
| CPS | – „Czasopismo Prawno-Historyczne” |
| DPP | – „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” |
| Dz. U. | – Dziennik Ustaw |
| Dz. Urz. UE | – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej |
| GA | – „Gazeta Administracji” |
| GS | – „Głos Sądownictwa” |
| GSW | – „Gazeta Sądowa Warszawska” |
| G.Wyb. | – „Gazeta Wyborcza” |
| ONSA | – „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” |
| ONSAiWSA | – „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” |
| OSN(C) | – „Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej” (przed 1953) |
| OSNC | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (od 1993) |
| OSNCP | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (lata 1962–1994) |
| OSNC-ZD | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna: Zbiór Dodatkowy |
| OSP | – Orzecznictwo Sądów Polskich |
| PiP | – „Państwo i Prawo” |
| poz. | – pozycja |
| PS | – „Przegląd Sądowy” |
| P.Sejm. | – „Przegląd Sejmowy” |
| RPEiS | – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” |
| RPW | – „Rocznik Prawniczy Wileński” |
| SIL | – „Studia Iuridica Lubliniensia” |
| SA | – Sąd Apelacyjny |
| SN | – Sąd Najwyższy |
| SP | – „Studia Prawnicze” |
| TK | – Trybunał Konstytucyjny |
| TSUE | – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |

