

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 3 (203) 2015
Warszawa 2015

Bohdan Zdziennicki ■

REPRYWATYZACJA W ŚWIETLE ZASAD PRAWA

I. Skala problemu

1. Byli właściciele lub ich spadkobiercy, wreszcie nabywcy ich roszczeń dochodzą praw, których pozbawiły ich powojenne akty nacjonalizacyjne czy wywłaszczeniowe. Stale pojawiają się kolejne roszczenia zmierzające do restauracji dawnych stosunków własnościowych. Mamy też roszczenia o zwrot własności Łemków, roszczenia izraelskie o mienie pożydowskie, roszczenia o mienie poniemieckie, roszczenia o wykup przez Skarb Państwa obligacji II Rzeczypospolitej itp.

2. Nie ma pełnych szacunków wartości wszystkich roszczeń reprivatyzacyjnych. Zależą one od tego, jak szeroko ujmuje się reprivatyzację. Nawet jednak bez roszczeń niemieckich i izraelskich¹, według „Rzeczypospolitej” odwołującej się do danych Wydziału Rewindykacji Mienia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, wartość mienia przejętego tylko aktami nacjonalizacyjnymi ocenia się na około 190 mld zł². Inne z kolei podawane wcześniej w prasie szacunki mówiły o roszczeniach reprivatyzacyjnych sięgających nawet 250 miliardów złotych (w samej Warszawie ponad 15 miliardów złotych)³. Według „Rzeczypospolitej” do początku 2015 r. w Warszawie wypłacono już 1,6 miliarda złotych

¹ Według licznych doniesień prasowych w I kwartale 2015 r. roszczenia izraelskie za mienie pożydowskie w Polsce są szacowane przez Rząd Izraela na co najmniej 30 mld dolarów. Nie podaje się danych o wysokości roszczeń niemieckich.

² „Rzeczpospolita” z 12 marca 2015 r.

³ Takie dane, bez powołania się na źródła, podawała wcześniej „Rzeczpospolita” w numerze z 24 lutego 2005 r.

odszkodowań i oddano w naturze 3 tysiące nieruchomości⁴. Powyższe, szacunkowe liczby wymagające na pewno starannej weryfikacji wskazują jednoznacznie, że ciężaru stale rozszerzanej reprivatyzacji nie udźwigną ani budżety poszczególnych miast, na czele z Warszawą, ani budżet państwa. Zagrożony jest więc porządek publiczny (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji) i dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Należy też pamiętać, że art. 216 ust. 5 Konstytucji zakazuje zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Polska nie ma też żadnych rezerw, które mogłaby poświęcić na reprivatyzację.

3. Sumy, które można uzyskać od państwa, spowodowały, że powstało coś, co można określić jako „biznes reprivatyzacyjny”. Często zaczyna się on od wyszukiwania odpowiednich danych z części historycznych ksiąg wieczystych. Mimo że nie przesądzają one stanu prawnego, to wyprowadza się z nich określone roszczenia rewindykacyjne. Potem wyszukuje się potencjalnych spadkobierców dawnych właścicieli (często ludzi starych, nieznających prawa i nieświadomych wartości tego, co może im przysługiwać) i skupuje ich potencjalne roszczenia od Skarbu Państwa. Dochodzeniem tych roszczeń przed sądami zajmują się już wyspecjalizowane kancelarie adwokackie. I wtedy nieruchomości, o których zwrot byli właściciele starali się latami, są rewindykowane.

Rozwinął się proceder fałszowania testamentów dawnych właścicieli (zwłaszcza jeżeli zmarli za granicą) i innych dokumentów potrzebnych do uzyskania spadku.

Środki masowego przekazu informują też o podrabianiu pełnomocnictw byłych właścicieli rzekomo ciągle żyjących za granicą, aby potem występować „w ich imieniu” z odpowiednimi roszczeniami⁵.

Inny proceder jest związany z sądowym ustanawianiem kuratorów dla uprzednio wyszukanych w księgach wieczystych byłych właścicieli jako „osób nieznananych z miejsca pobytu”⁶.

Przeciążone ogromną ilością spraw i stale oskarżane o przewlekłość sądy nie zawsze badają należycie, czy prezentowane przy reprivatyzacji dokumenty (np. testamenty osób, które w momencie ich sporządzenia musiałyby mieć ponad 100 lat) można uznać za wiarygodne, czy wnioski o sądowe ustanowienie kuratorów dla byłych właścicieli „nieznanych z miejsca pobytu” nie służą

⁴ „Rzeczpospolita” z 17 lutego 2015 r. „Miliardy za brak reprivatyzacji”.

⁵ Por. cykl „Gazety Wyborczej” od 7 do 14 lutego 2015 r. „Jak naprawić reprivatyzację”.

⁶ Por op. cit. „Gazeta Wyborcza” oraz wcześniej Maciej Kuciel „Kuratorzy w kamienicach”, „Rzeczpospolita” z 3 lipca 2002 r.

obejściu prawa (działaniom *in fraudem legis*), czy nie mamy do czynienia z handlem roszczeniami, który powinien być uznany przy wykładni prokonstytucyjnej za niedopuszczalny przy reprivatyzacji⁷ itp.

4. Jeszcze groźniejsze skutki ma reprivatyzacja dla szeregu celów publicznych i związanych z nimi interesów zwykłych obywateli. I tak dla lokatorów budynków ich rewindykacje oznaczają rosnące czynsze, a docelowo eksmisje, nie będą w stanie ich zapłacić. Nie ma już bowiem publicznej gospodarki lokalami i sztywnych czynszów. Do eksmisji opornych lokatorów nowi właściciele (odwołujący się do praw osób, których mienie znacionalizowano lub wywłaszczone nawet przed 70-ciu laty) używają często tak zwanych „czyścicieli kamienic”. Przystępczymi metodami zmuszają oni do opuszczania mieszkań poprzez rozbieranie „do remontu” dachów, odcinanie dopływu wody, prądu, wybijanie szyb itp. W ten sposób zastrasza się czy wręcz zaszczuwa lokatorów⁸.

Władze miast informują w środkach masowego przekazu, że w budynkach, wobec których toczy się postępowanie reprivatyzacyjne wstrzymuje się wszelkie naprawy. Z obawy o niegospodarność nie chce się podwyższać standardów domów komunalnych, które mogą ulec prywatyzacji. Problemem stają się zwykle remonty czy zagospodarowanie różnych pustostanów.

Reprivatyzacja utrudnia czy uniemożliwia planowanie przestrzenne w miastach. Odwołując się znowu do Warszawy, można tu uznać za wręcz symboliczny przykład ze znaną sprawą działek na Placu Defilad. Właściciele, którzy uzyskali swoje prawa w wyniku reprivatyzacji, szantażują miasto, blokując prace renowacyjne i inwestycyjne. Ponieważ nie ma ciągle odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego, zagrożone są rewindykacją przez następców prawnych dawnych właścicieli parki, zieleńce, skwery, place zabaw. Reprivatyzowane lub zagrożone reprivatyzacją są budynki szkolne, wyższych uczelni, muzea i inne obiekty kultury narodowej oraz gmachy służące władzy publicznej. Przyjęty został przez organy administracji i sądy absurdalny pogląd, że wszystko może być rewindykowane, z wyjątkiem terenów zajmowanych obecnie przez drogi publiczne i cmentarze.

⁷ Iwona Szpala, Małgorzata Zubik „Marek Mossakowski, kolekcjoner. Specjalność: kamienice z lokatorami”, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2015 r., „Kamienice z lokatorami” to specjalność Marka Mossakowskiego, Spis 51 skupionych roszczeń zatytułował „Moje grunty warszawskie”.

⁸ Rocznie wykonywanych jest na przykład w W-wie ponad 400 eksmisji z prywatnych budynków czynszowych, głównie zreprivatyzowanych. Miasto traci więcej mieszkań komunalnych niż zamierza ich wybudować, Por. obok cytowanego wyżej cyklu „Gazety Wyborczej” od 7 do 14 lutego 2015 r. „Jak naprawić reprivatyzację” i inne opracowania na ten temat: Małgorzata Zubik „Mapa reprivatyzacji” „Gazeta Wyborcza” z 10 lutego 2015 r., „Reprivatyzacja. Pisz do nas czytelnicy”, „Gazeta Wyborcza” z 12 lutego 2015 r.

Przed II wojną światową wiele kamienic było budowanych na kredyt, którego właściciele nie zdążyli spłacić, a jeśli zostały one zniszczone w czasie wojny, to odbudowywały je tylko władze PRL. „Byznes od reprivatyzacji” domaga się pełnej reprivatyzacji w ich obecnym stanie i w tych działaniach przy oportuniźmie sądów i organów samorządowych jest skuteczny!

Cały cykl publikacji poświęcił w latach 2014–2015 tygodnik „Przegląd” powojennym umowom indemnizacyjnym. Polska zawarła 14 takich umów z państwami zachodnimi i zapłaciła wszystkie wynegocjowane kwoty. Mimo to, obywatele tych państw lub różni mniej lub więcej wiarygodni nabywcy ich roszczeń, domagają się od naszego Skarbu Państwa odszkodowań i są one im przyznawane. Jak wiadomo, osoby z tych 14 państw⁹ mogą kierować roszczenia odszkodowawcze tylko do własnych rządów¹⁰.

To wszystko wskazuje nie tylko na słabość naszej państwowości, ale rodzi podejrzenia o różne formy działalności przestępczej. Stąd reprivatyzacja wiąże się z prawem cywilnym i administracyjnym, ale też w obecnym swoim kształcie niestety także z prawem karnym.

II. Cele aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych

1. Różne były przyczyny przejmowania w czasach PRL-u własności nieruchomości. Związane to było zarówno ze skutkami II wojny światowej, jak i prowadzonymi przemianami ustrojowymi.

I tak przejęto na własność państwa nieruchomości ziemskie związków wyznaniowych (wyjątek miały tu stanowić gospodarstwa rolne proboszczów), na ziemiach odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska majątki opuszczone i poniemieckie, nieruchomości na cele reformy rolnej¹¹. *Nota bene* w wielu krajach nie tylko różnego typu rządy rewolucyjne, ale i rządy reformistyczne

⁹ Są to obywatele Danii, Szwecji, Norwegii, Szwajcarii, Lichtensteinu, Luksemburga, Holandii, Austrii, Grecji, Wielkiej Brytanii, Kanady i USA.

¹⁰ Roszczenia są wysuwane nawet w stosunku do terenów utraconych przez Polskę czy w stosunku do całkowicie przez wojnę zniszczonych budynków.

¹¹ W Polsce po raz pierwszy reformę rolną starano się przeprowadzić już w II Rzeczypospolitej, jednakże ustawy o reformie rolnej z 1920 r., a potem z 1925 r. nie zostały w pełni zrealizowane. Jak wynika z tego do ustawy o wykonaniu reformy rolnej, Ministerstwo Przemysłu, Handlu i Żeglugi Rządu RP (emigracyjnego) przygotowało w 1944 r. w Londynie projekt ustawy o reformie rolnej. Także delegatura RP, jak i Krajowa Reprezentacja Polityczna opowiadały się za nacjonalizacją majątków ziemskich bez odszkodowań (obok reformy rolnej zapowiadały też uspołecznienie głównych gałęzi przemysłu), por. Henryk Świątkowski *Prawo rolne*, W-wa 1966, s. 45 i nast., Adam Jankiewicz *W poszukiwaniu idei państwa prawa*, W-wa 1992, s. 155 i nast. oraz czasopismo „Agropolog” 1993 nr 4.

przeprowadzały zmiany systemów posiadania ziemi polegające na rozparcelowaniu rozległych posiadłości i możliwie najszerszym podziale własności wraz z konsolidacją małych gospodarstw¹².

Z kolei przy gruntach warszawskich przejęcie ich przez państwo wiązało się z koniecznością odbudowy stolicy. Jak podaje „Gazeta Wyborcza” z 31 sierpnia 2015 r. w Warszawie zostało 20 mln metrów sześciennych gruzu. W proch obrócono 100% mostów, 90% szpitali, szkół, fabryk, węzłów kolejowych oraz 84% budynków lewobrzeżnej Warszawy.

Inne przejęcia związane były z nacjonalizacją przemysłu, wielkimi ruchami ludnościowymi związanymi ze zmianą granic państwa, przejmowaniem mienia opuszczonego w czasie działań wojennych lub opuszczonego po wojnie przez osoby wyjeżdżające z Polski i otrzymujące nowe obywatelstwo.

Roszczenia reprivatyzacyjne dążą do zanegowania celów nacjonalizacyjnych, przedstawiając działania władz po II wojnie światowej jako tylko „komunistyczne bezprawie. Dążą w ten sposób do pełnej restauracji swojej własności (zwrotu *in natura*), jeżeli na skutek 70-letniego rozwoju kraju byłoby to dla nich dużo korzystniejsze, albo do przyznania im pełnego odszkodowania.

Wiele mówi się o konieczności realizowania przez prawo III Rzeczpospolitą „sprawiedliwości dziejowej” (w innym nieco ujęciu „sprawiedliwości transformacyjnej”). Własność prywatna ma być czymś ponadczasowym i nie można sankcjonować jej „grabieży”. Obecne pokolenie musi więc odpowiadać – według tych poglądów – za „grzechy” PRL-u i nie liczą się ani możliwości finansowe państwa, ani cele jakie spełniają obecnie przejęte nieruchomości.

III. Mit „świętej” własności prywatnej

1. Ewa Łętowska przypomniała prawnikom, że „ani reforma rolna, ani nawet dekret Bieruta nie były działaniami złodzieja. Były aktami transformacji ustrojowej. Może nietrafnej, ale zdarzyła się ona w naszej historii”¹³.

Z kolei na pytanie dziennikarzy „Gazety Wyborczej”¹⁴, czy „własność jest święta?”, odpowiedziała krótko: „Wolne żarty”¹⁵.

¹² Na bliższe omówienie tych skądinąd bardzo ciekawych zagadnień nie pozwalają rozmiary opracowania.

¹³ E. Łętowska „Czytać trzeba ze zrozumieniem a postulować z umiarem” „Gazeta Wyborcza” z 18 kwietnia 2015 r.

¹⁴ Mariusza Jałoszewskiego i Waldemara Pasia.

¹⁵ „Prof. Ewa Łętowska: Własność nie jest święta”, „Gazeta Wyborcza” z 14 lutego 2015 r.

2. Trzeba więc przypomnieć chociaż najważniejsze argumenty przeciwstawiające się obecnej mitologizacji własności prywatnej. Nie sposób tu bowiem wyczerpująco zrelacjonować ogromną literaturę prawniczą związaną z tą tematyką¹⁶.

3. Koncepcja własności nie była i nie jest ponadczasowa. Dopiero upadek własności wspólnej – według antropologii społecznej¹⁷ – doprowadził do ukształtowania się własności indywidualnej. Jej treść kształtowały zmiany w systemach produkcyjnych i strukturach społecznych. W powszechnie przyjętej systematyce dziejów było to związane albo z epoką niewolnictwa, albo feudalizmem, albo kapitalizmem czy utopią komunistyczną. Stąd koncepcja własności była otwarta na zmiany konieczne dla spełnienia pojawiających się kolejnych funkcji. Nie ma więc niezmiennej (czy wręcz „świętej”) własności prywatnej.

4. Nieprawdziwy jest też pogląd, że o absolutnym charakterze własności prywatnej świadczy prawo rzymskie stanowiące podstawę europejskiej kultury prawnej. Henryk Kupiszewski wykazał, że „z niewyczerpującego zestawienia ograniczeń i ciężarów spoczywających na właścicielach nieruchomości na rzecz sąsiadów i *pro publica utilitate* wynika, że własność rzymska od czasów najdawniejszych [...] nie miała w sobie nic z indywidualizmu lub egoizmu, jaki nauka prawa rzymskiego chciała wyczytać na przełomie XIX i XX wieku. Przeciwnie, można powiedzieć, że w miarę rozwoju społeczeństwa, państwa własność była coraz energiczniej wklęana w służbę społeczną”¹⁸.

5. Pojęcie ponadczasowej koncepcji własności przypisuje się powszechnie Tomaszowi Hobbesowi¹⁹ i Johnowi Locke’owi²⁰ – twórcom doktryny liberalizmu. Zdzisław Sadowski²¹ wskazuje, że poglądy te adaptował do swego liberalizmu

¹⁶ Por. najważniejsze prawnicze monografie i zawarte w nich dane bibliograficzne: Tomasz Dybowski *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, W-wa 1969, Jan Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, W-wa 1972, Alfred Klein, *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Wrocław 1976, Walerian Panka, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984 i najnowszą monografię K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.

¹⁷ Por. *Encyklopedię antropologii społeczno-kulturowej* Alana Barnarda i Jonathana Spencera W-wa 2008, s. 648 i nast. oraz cytowaną tam literaturę.

¹⁸ H. Kupiszewski, *Rozważania o własności rzymskiej*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1984, t. 36, z. 2, s. 45, cytata za Witoldem Wołodkiewiczem, *Czy święta własność prywatna w prawie rzymskim*, Palestra nr 3–4 z 2015 r., s. 227 19.

¹⁹ Por. T. Hobbes, *Lewiatan*, Warszawa 1954 r.

²⁰ Por. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, W-wa 1992.

²¹ Z. Sadowski, *W kwestii systemowego pojęcia własności w Konstytucji RP*, [w:], *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010, s. 54–55.

ekonomicznego Adam Smith, kreśląc wizję, że dzięki nieskrępowanej grze interesów jednolity wolny rynek zapewni nie tylko optymalne wykorzystanie zasobów społecznych, ale także ich sprawiedliwy podział. Warunkiem sprawności takiego systemu jest wykonywanie przez państwo ochrony własności i piecza nad tym, żeby korzystanie z własności nie kolidowało z interesami innych podmiotów. Liberalny pogląd na istotę własności przejęły europejskie kodyfikacje cywilne XIX wieku. Poparła też je XIX. wieczna doktryna Kościoła katolickiego. Encyklika Papieża Leona XIII „*Rerum novarum*” z 1891 r. mówiła, że prawo do posiadania prywatnej własności otrzymał człowiek od natury. Każdy może więc dążyć do własności i jej pomnażania²². Inaczej to jednak ujmuje najnowsza encyklika Papieża Franciszka z czerwca 2015 r. „*Laudato si*”²³, która powołując się na nauki Papieża Jana Pawła II. stwierdza, że tradycja chrześcijańska nigdy nie uznawała prawa do własności prywatnej za absolutne i niewzruszalne i zawsze podkreślała społeczną funkcję wszelkich form własności prywatnej.

6. W XIX wieku stronnictwa nie tylko komunistyczne, ale i socjalistyczne, ludowe i demokratyczne tworzyły programy przemian w koncepcji własności prywatnej i aktywnej roli państwa – reprezentującego interesy publiczne w gospodarce. Po II wojnie światowej proces ten znalazł wyraz nie tylko w poddanych hegemonii ZSRR komunistycznych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, ale i w krajach Europy Zachodniej (w Wielkiej Brytanii po dojściu do władzy Labour Party, w okresie rządów socjalistów we Francji itp.). Doszło do ważnych przemian ideowych zmierzających do tworzenia równości ekonomicznej obywateli i realizacji zasad sprawiedliwości społecznej. Związane były z tym różne akty nacjonalizacyjne i szerokie włączanie państwa w procesy gospodarcze.

7. Kolejna zmiana (w następstwie kryzysu na rynku paliw ciepłych) w podejściu do koncepcji własności nastąpiła w latach 70. XX wieku wraz z powstaniem nurtu klasyczo-neoklasycznej ekonomii nawiązującej do Adama Smitha i jego kontynuatorów. Własność prywatną uznano znowu za prawo podstawowe i ogłoszono konieczność całkowitej prywatyzacji gospodarki i uwolnienia jej od ingerencji państwa. Ideologię tę przyjęły byłe kraje komunistyczne, które po odzyskaniu pełnej suwerenności rozpoczęły transformację ustrojową. Przemiany własnościowe nadające naczelne znaczenie własności prywatnej znalazły swój syntetyczny wyraz w tak zwanym „konsensusie waszyngtońskim”²⁴. Jego program zdominował działalność Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i agend rządowych USA.

²² Papież Leon XIII, *Rerum novarum*, Kraków 1933, s. 70..

²³ Papież Franciszek, „*Laudato si*”, W-wa 2015.

²⁴ Por. bliżej Ryszard Bartkowiak, *Ekonomia rozwoju*, W-wa 2013, s. 172 i nast.

Po wybuchu kryzysu bankowego w 2008 r. zaczęły się jednak ewolucyjne zmiany światopoglądowe i prawne zmierzające do ponownego uspołecznienia gospodarek i wzrostu gospodarczej aktywności państwa. Proces ten trwa, a własność prywatna znowu nie jest uważana za prawo absolutne²⁵.

8. Powstała w 1944 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa odeszła od jednolitego ujęcia własności²⁶. Było to w znacznej mierze zbieżne z postulatami zgłaszanymi w czasie wojny nie tylko przez polskich komunistów, ale i Polską Partię Socjalistyczną – Wolność, Równość, Niepodległość, Stronnictwo Ludowe „Roch” czy Stronnictwo Demokratyczne²⁷.

W PRL wprowadzono różne typy własności: państwową, społeczną, indywidualną i osobistą. Za podstawę ówczesnego porządku prawnego uznano własność państwową i społeczną. Konstytucyjną ochronę – poza własnością państwową i społeczną – otrzymywała tylko własność osobista (środków konsumpcji). Własności indywidualnej (środków produkcji) przyznano ochronę tylko w ramach ówczesnie stanowionych ustaw (a więc i ustaw wywłaszczeniowych i nacjonalizacyjnych).

9. Roszczenia reprivatyzacyjne nie mieszczą się w regułach ochrony własności przed bezprawnymi działaniami „tu i teraz”. Odnoszą się one do przeszłości, którą chcą restaurować. Żądają więc rewindykacji utraconego mienia w wyniku zasygnalizowanych wyżej przemian historycznych i związanego z nimi ustawodawstwa. Opierają się na poglądzie, że własność prywatna jest prawem świętym i nietykalnym. Nikt bez słusznego odszkodowania nie może być go pozbawionym. Nieważny jest upływ czasu i cele publiczne, które legły u podstaw aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych. Regulujące to ustawodawstwo peerelowskie, to po prostu „grabież” i „komunistyczne bezprawie”. Pomija się to, że nawet w normalnym biegu życia społeczno-gospodarczego, a nie tylko w wyniku przemian historycznych, można stracić własność na skutek długotrwałego jej wykonywania przez inną osobę (w stosunku do nieruchomości przez zasiedzenie). Utrata własności może też nastąpić przez określone działania władzy państwowej (wywłaszczenia), wojnę czy zdarzenia

²⁵ Spośród licznych prac na ten temat por. zwłaszcza: Charles Hampden-Turner, Alfons Trompenaars, *Siedem kultur kapitalizmu*, W-wa 2012; Ha-Joon Chang, *23 rzeczy, których nie mówią o kapitalizmie*, W-wa 2013, Rafał Woś, *Dziecięca choroba liberalizmu*, W-wa 2014, Andrzej Szahaj, *Kapitalizm drobnego druku*, W-wa 2014, Ha-Joon Chang, *Ekonomia. Instrukcja obsługi*, W-wa 2015.

²⁶ Por. przede wszystkim J. Wasilkowski, op. cit.

²⁷ Ich programy mówiły o parcelacji wielkich majątków ziemskich bez odszkodowań, upaństwowieniu kluczowych gałęzi przemysłu, likwidacji bezrobocia przez zatrudnienie w państwowych i spółdzielczych zakładach i opracowaniu państwowego planu gospodarczej odbudowy Polski ze zniszczeń wojennych.

losowe. Tymi ostatnimi – jak wiadomo – zajmują się systemy ubezpieczeń gospodarczych.

Każda własność ma więc swoje ramy czasowe określone przez europejską kulturę prawną. Witold Wołodkiewicz niedawno przypomniał, że już w rzymskim prawie justyniańskim zostały zgeneralizowane przesłanki nabycia pierwotnego własności nieruchomości na skutek długotrwałego wykonywania tego prawa przez osobę inną niż właściciel „Justynian skrócił do lat 30 wprowadzony przez Konstantyna 40-letni termin przedawnienia skargi o wydanie rzeczy (niezależnie od tytułu nabycia i dobrej wiary)”²⁸.

10. Obecnie obowiązującego prawa nie można bez specjalnych przepisów międzyczasowych stosować do dawnych rozwiązań i związanego z nimi historycznie sposobu ich ówczesnej interpretacji. Warto jednak przypomnieć, że i w III Rzeczypospolitej własność nie jest traktowana jako prawo absolutne a jako prawo podmiotowe o najszczerzej formie władania, korzystania i rozporządzania rzeczą, w tym przekazywania jej w formie spadku. Co więcej, korzystanie z tego prawa podmiotowego może podlegać regulacjom ustawowym²⁹. Wprawdzie art. 64 ust. 1, a także art. 20 i art. 21 Konstytucji dają podstawę do tego, aby mówić o własności jako prawie człowieka³⁰, ale cytowany art. 21 ust. 2 Konstytucji dopuszcza wywłaszczenie (na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem). Granicę innych ingerencji ustawodawcy we własność określa art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiąc, że ograniczenia tego najszczerzego prawa podmiotowego 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.

Uznanie własności za najszczerze prawo podmiotowe poddane określonym, zgodnym z Konstytucją regulacjom ustawowym, nie pozwala – w ramach obowiązującego porządku prawnego – powoływać się na „święte prawo własności”. Art. 140 Kodeksu cywilnego *expressis verbis* wskazuje, że własność pełni nie tylko funkcję indywidualistyczną, ale i publiczną³¹. W myśl tego artykułu granice prawa własności wyznaczają nie tylko ustawy, ale także zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Z kolei art. 5 Kodeksu

²⁸ W. Wołodkiewicz, *Czy święta własność prywatna w prawie rzymskim*, Palestra z 2015 r. nr 3–4.

²⁹ Por. literaturę cyt. w przypisie 16 na s. 6.

³⁰ Każdy pragnie pewnej materialnej otoczki, która daje mu poczucie niezależności i bezpieczeństwa w stosunku do innych osób.

³¹ Taki sam stosunek do własności mamy w cytowanej encyklice Papieża Franciszka „*Laudato si* z czerwca 2015 r.

cywilnego nie pozwala właścicielowi nadużywać swego prawa wbrew zasadom współżycia społecznego.

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

To, że akty nacjonalizacyjne czy wywłaszczeniowe były realizowane nie-trafnie czy wadliwie, nie odbiera im rangi aktów prawnych ówczesnej transformacji ustrojowej. E. Łętowska przypomina, że obiecywano na przykład jakieś papiery wartościowe, czy rekompensaty i „obietnic tych z kunktatorstwa i nieudolności nie dotrzymano”³². W wyniku należących do historii aktów ustawodawczych powstała jednak 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 itp.). Wiadomo, że otaczająca nas rzeczywistość składa się z wielu współzależnych, od dziesiątków lat ukształtowanych płaszczyzn. Repriwatyzacja mająca naprawić krzywdy wyrządzone przez „komunistyczne bezprawie” nieszanujące „świętej własności prywatnej” nie może tych płaszczyzn zdemolować. Należy też mieć na uwadze kardynalne pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych” i konieczność zapewnienia w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) bezpieczeństwa i porządku prawnego (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Warto też przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w znanym postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. akt. SK 5/01 stwierdził, że po upływie prawie 50. lat od przeprowadzenia reformy rolnej zmiany o charakterze społecznym, ekonomicznym i prawnym stały się nieodwracalne i ostateczne. To stanowisko Trybunału Konstytucyjnego ma, moim zdaniem, zastosowanie i do innych aktów nacjonalizacyjnych.

³² E. Łętowska „Czytać trzeba ze zrozumieniem a postulować z umiarem”, „Gazeta Wyborcza” z 18 kwietnia 2015 r.

IV. Ciągłość czy brak ciągłości prawnej między PRL a III Rzeczpospolitą?

1. Zwolennicy reprivatyzacji („świętej własności prywatnej”) pragną unieważnić powojenne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe przez stwierdzenie braku ciągłości prawnej między PRL a III Rzeczpospolitą. Powołują się na W. Łączkowskiego³³, który twierdził, że skoro PRL nie było w pełni suwerenne, to jego prawo „nie miało waloru prawa polskiego i było często sprzeczne z zasadami uznawanymi przez narody cywilizowane”. Są więc zdaniem tego autora podstawy do unieważnienia dekretu warszawskiego z 1945 r. i innych aktów nacjonalizacyjnych. Nawiązał do tego Senat RP w znanej uchwale z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą³⁴. PRL według Senatu 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 zostać unieważnione, wśród których znalazły się akty prawne, na podstawie których „niesprawiedliwie pozbawiono własności”. Uchwała Senatu nie miała charakteru normatywnego, ale na pewno wywierała i wywiera presję na organy administracji i sądy, aby starały się jak najszerzej i jak najszybciej zwracać znacjonalizowane i wywłaszczone nieruchomości, abstrahując od celów publicznych, jakie pełnią one obecnie. Korespondują z tym kolejne uchwały Senatu i Sejmu wydawane z okazji różnych rocznic traktujące PRL jako formację niegodną wpisania w zasadę ciągłości polskiej państwowości³⁵.

Taką samą presję na organy państwa rozpatrujące sprawy reprivatyzacyjne wywiera pośrednio Instytut Pamięi Narodowej. Najlepiej podsumował to obecny Prezes IPN Łukasz Kamiński w wywiadzie dla „Tygodnika Powszechnego”³⁶. Prezes mówił o konieczności uporania się z „upiosem komunistycznej przeszłości” i związaną z tym „dyktaturą i zbrodnią” (tak też zwykle traktują akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe byli właściciele i ich reprezentanci

³³ W. Łączkowski, *Ciągłość prawna między III Rzeczpospolitą a II Rzeczpospolitą – czy PRL było państwem suwerennym*, [w:] *Przywracanie ciągłości prawnej III i II RP – implikacje i konsekwencje*, Materiały z konferencji naukowej w Senacie RP, W-wa 1998.

³⁴ M.P. 1998 nr 12, poz. 200.

³⁵ Por. też wersję historii przyjętą w preambule ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.), aby uzasadnić lustrację. PRL miała być „formacją zbrodniczą” i „czarną dziurą” w historii naszej państwowości. Omawia to zdanie odrębne Bohdana Zdziennickiego, sędziego Trybunału Konstytucyjnego do wyroku TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07.

³⁶ „Tygodnik Powszechny” z 10 czerwca 2015 r.

czy następcy prawni). Zdaniem prezesa IPN sądy przeszkadzają w zerwaniu ciągłości prawnej między PRL a III Rzeczpospolitą, a „wiara w ich zdolność do samooczyszczenia była więcej niż naiwnością”³⁷. Ta ocena odnosić się ma bezpośrednio do karania za zbrodnie komunistyczne i współpracę oraz kontakty ze służbami specjalnymi PRL, ale jest też wykorzystywana w procesach reparyacyjnych, które powinny „naprawić komunistyczne bezprawie” (jak twierdzą osoby dochodzące swoich roszczeń). Postawa wyłącznie na „nie” wobec powojennej przeszłości już przeniosła się na społeczne oceny teraźniejszości tak krytyczne i agresywne, że grożą rozpadem naszej państwowości, o czym w 2015 r. stale donoszą środki masowego przekazu.

2. Polska Rzeczpospolita Ludowa w okresie swego istnienia była jedynym reprezentantem polskiej państwowości. Działyły w niej wszystkie instytucje ustrojowe, gospodarcze, społeczne i kulturalne. Delegalizacja PRL – jak wskazuje Andrzej Walicki – „poniża i obraża tych Polaków, którzy nie muszą obawiać się, że lustratorzy z IPN znajdą na nich przysłowiowe „haki”. Stąd „[...] mimo wszystkich bolesnych ograniczeń suwerenności była to państwowość polska”³⁸.

Na delegalizację PRL i tym samym uznanie za nieważne wydanych przez nią aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych nie pozwalają także ratyfikowane przez PRL traktaty międzynarodowe dotyczące najżywotniejszych interesów Polski (np. granic, uczestnictwa w międzynarodowym życiu prawnym, np. ONZ itp.). Zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji umowy międzynarodowe ratyfikowane przez PRL mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z obowiązującymi ustawami.

W minionym stuleciu, aż trzykrotnie rozstrzygałimy, co zrobić z obowiązującymi przepisami w związku z zasadniczą zmianą ustrojową³⁹. Po raz pierwszy w odrodzonej II Rzeczpospolitej, po raz drugi w początkach Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej i po raz trzeci po uzyskaniu pełnej suwerenności po 4 czerwca 1989 r.

We wszystkich trzech przypadkach zdecydowano o zachowaniu w mocy przepisów ustanowionych i obowiązujących w odmiennej sytuacji ustrojowej.

³⁷ Prezes IPN zarzuca sądom przewlekłe karanie za „zbrodnie komunistyczne”, „zaskakująco niskie wyroki i tak zwykle wydawane w zawieszeniu”, bezpodstawne uniewinnienia itp. „Tygodnik Powszechny” z 10 czerwca 2015 r.

³⁸ Andrzej Walicki, *Czy idea narodu musi być własnością prawicy?*, Zdanie z 2008 r. nr, 1–2, s. 73.

³⁹ R. Tupin, *Odszkodowania za znacjonalizowane mienie nie wymagają specjalnej ustawy*, „Rzeczpospolita” z 21 marca 2007 r.

I tak w II Rzeczypospolitej postanowiono, że zachowują moc obowiązujące przepisy prawne państw zaborczych do czasu zastąpienia ich przepisami polskimi.

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przyjęto przepisy prawne ustanowione i obowiązujące w II Rzeczypospolitej, z istotnymi wyjątkami natury ustrojowej.

Wbrew uchwałom Senatu czy działaniom IPN w okresie transformacji ustrojowej w latach 90. XX wieku przyjęto przepisy ustanowione i obowiązujące w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Na zasadzie ciągłości naszej państwowości i związanego z nią prawa jest oparte całe orzecznictwo sądów administracyjnych. O tym, czy zaskarżona do sądu administracyjnego decyzja była zgodna z prawem, należy rozstrzygać na podstawie przepisów obowiązujących w chwili jej wydania (tak jak te przepisy rozumiały ówczesne organy stosujące prawo, zgodnie z zasadą, że o treści przepisów decydują przyjęte linie orzecznicze). Taka sama zasada odnosi się do sądów powszechnych i Sądu Najwyższego niezależnie, czy w danej sprawie chodzi o przepisy prawne państw zaborczych do czasu ich zastąpienia przepisami polskimi, czy o przepisy II Rzeczypospolitej, czy o przepisy ustanowione w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, 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 powstania⁴⁰. Dlatego stan własnościowy ukształtowany aktami nacjonalizacyjnymi i wywłaszczeniowymi stanowi podstawę orzecznictwa administracyjnego i sądowego.

V. Czy istnieje obowiązek wydawania ustawy reprivatyzacyjnej?

S. Sołtysiński i A. Nowicka przypomnieli, że wbrew wywieranym naciskom na Polskę nie istnieje żaden prawnomiędzynarodowy obowiązek wydania ustawy reprivatyzacyjnej⁴¹. Ewentualne wydanie takiej ustawy zależy tylko od suwerennej decyzji polskiego ustawodawcy. Nie powinna być ona oparta na

⁴⁰ Por. o zastosowaniu przepisów państwa zaborczego, przepisów Rzeczypospolitej, przepisów PRL i rozwiązań III Rzeczypospolitej w sprawie prawa rybołówstwa w jeziorze stanowiącym cudzą własność w *Antologii zdań odrębnych zgłoszonych do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez sędziego Bohdana Zdziennickiego*, Warszawa 2010, s. 102 i nast.

⁴¹ A. Nowicka, S. Sołtysiński, *Skutki nacjonalizacji może zrekompensować tylko polski parlament*, „Rzeczpospolita”, z 22 lutego 2007 r.

zasadach cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej, w której za sprawcę „szkody nacjonalizacyjno-wyłączeniowej” związanej z wydaniem odpowiedniego ustawodawstwa uznane zostałoby Państwo Polskie. Można by tu tylko odwoływać się do jakiegoś „moralnego obowiązku” wynikającego z przeciwstawienia go celom publicznym związanym ze wskazanym ustawodawstwem, upływowi czasu (przekraczającemu wszelkie terminy przedawnienia się roszczeń) oraz przeciwstawiając aktualne funkcje publiczne, interesy nowych właścicieli i możliwości finansowe państwa poczuciu indywidualnej krzywdy dawnych właścicieli (obecnie raczej ich spadkobierców lub nabywców roszczeń). W grę mogłoby więc wejść tylko wskazane już „ważenie racji”, i wynikająca z tego określona według uznania ustawodawcy „moralna rekompensata” a nie oparte na zasadach Kodeksu cywilnego „słuszne odszkodowanie”. Niektóre państwa naszego regionu wydały co prawda określone przepisy, ale zdecydowanie ograniczyły zakres dopuszczalnych restytucji, ich wysokość oraz wyłączyły szereg podmiotów z jakiegokolwiek rekompensaty (np. osoby, które zrzekły się obywatelstwa, opuściły kraj, nie poniosły kosztów powojennej odbudowy, i nie będą obecnie ponosić ogólnonarodowych kosztów restytucji itp.)⁴².

Ryszard Tupin już przed 8. laty zwrócił uwagę, że każda ustawa reprywatyzacyjna obciąży młode pokolenie Polaków brzemieniem wielomiliardowych rekompensat z dalszym ryzykiem, że w nowo wytworzonej przez ustawę sytuacji prawnej zaistnieje podstawa do dochodzenia odszkodowań do pełnej wysokości. Z moralnego punktu widzenia naprawa dawnych krzywd nie może przecież wyrządzić nowych i nie można zapomnieć o cierpieniach i prześladowaniach wojennych wszystkich Polaków⁴³.

Należy też zwrócić uwagę, że wydanie ustawy reprywatyzacyjnej wykreowałoby pojęcie „mienia”. Jego wysokość, ewentualne ograniczenia podmiotowe co do możliwości jego uzyskania itp. podlegałyby jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego. W grę wchodziłoby wtedy badanie zgodności przyznawanych rekompensat z pojęciem dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), zasadami sprawiedliwości społecznej art. 2 *in fine* Konstytucji), zasadą równości (art. 30 Konstytucji), zasadą ochrony każdej własności, a więc i własności państwowej i samorządowej (art. 64 Konstytucji) itp.

Jeśli chodzi o Europejski Trybunał Praw Człowieka, to Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wiąże Polskę od 1993 r., a jej Protokół nr 1 od 1994 r. Od powojennych aktów nacjonalizacyjnych dzieli je okres prawie półwiecza.

⁴² S. Sołtysiński, A. Nowicka, op. cit.

⁴³ R. Tupin „Odszkodowania za znacjonalizowane mienie nie wymagają specjalnej ustawy”, „Rzeczpospolita” z 21 marca 2007 r.

Wydanie jednak ustawy reprivatyzacyjnej przewidującej rekompensaty za znacjonalizowaną lub wywłaszczoną własność stworzyłoby pojęcie „mienia” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Oznaczałoby to, że reprivatyzacja zaczęłaby podlegać jurysdykcji ETPrCz. Trybunał, na skutek wnoszonych do niego skarg, mógłby oceniać, czy nasze państwo właściwie rozwiązało sprawy naprawiania skutków wojny i powojennych aktów nacjonalizacyjnych. Wobec zawsze możliwych zmian orzecznictwa ETPrCz, nie może nas tu jednak uspakajać wyrok z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie Popnikolov przeciwko Bułgarii, w którym stwierdzono, że art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie może być rozumiany w taki sposób, że nakłada na państwo ogólny obowiązek zwrotu własności, która została mu przekazana – przed ratyfikowaniem Konwencji przez państwo – ani też, że ogranicza swobodę państwa w określeniu celu, zakresu i przedmiotu przepisów o restytucji własności lub rehabilitacji. Państwa mają bowiem swobodę w określaniu warunków, po spełnieniu których wyrażają zgodę lub nie na restytucję własności dawnym właścicielom, a Konwencja nie nakłada na państwo szczególnych obowiązków zadośćuczynienia lub odszkodowania za szkody wyrządzone przed ratyfikacją Konwencji.

VI. Reprivatyzacja sądowa

1. Orzecznictwa sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego formalnie przyjęły, że obowiązuje stan własnościowy ukształtowany powojennymi aktami nacjonalizacyjnymi i wywłaszczeniowymi, ale w swojej praktyce orzeczniczej w różny sposób uległy ideologicznej presji zapoczątkowanej przez W. Łączkowskiego⁴⁴ i kontynuowanej przez uchwały Senatu i działalność IPN, że skoro PRL nie było w pełni suwerenne, to jego prawo można obecnie podważać, żądając nierespektowania dawnych aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych.

2. I tak Sąd Najwyższy, a za nim sądy powszechne uznały, że do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa 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 Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i związane z nim prawo uniemożliwiały byłym właścicielom starania o odzyskanie utraconej

⁴⁴ W. Łączkowski, op. cit.

nieruchomości, to można skutecznie podważyć dokonaną nacjonalizację czy wywłaszczenie i tym samym przerwać zasiedzenie lub unieważnić jego rozpoczęcie przez Skarb Państwa. „Ustrój PRL” (w terminologii politycznej i IPN „ustrój komunistyczny”) należy, przy takiej prawotwórczej interpretacji sądowej, potraktować jako „siłę wyższą” z art. 175 w związku z art. 121 z Kodeksu cywilnego. Spowodowało to ogromne zamieszanie w orzecznictwie sądowym. Stało ono przedtem na jednolitym stanowisku, zgodnym z wyraźnym brzmieniem art. 172 k.c., który nie przewiduje żadnych innych warunków zasiedzenia poza samoistotnością posiadania i upływem odpowiedniego okresu posiadania. Sądy powszechne zostały zalane dziesiątkami tysięcy, ciągnących się latami spraw reperywatywacyjnych, a wraz z tym rozwinęła się działalność specjalizujących się w tym zakresie adwokatów. Narodził się, sygnalizowany na początku opracowania, cały „byznes reperywatywacyjny” i związane z nim liczne patologie. Sprawa jest tak ważna, że jeszcze do niej trzeba będzie powrócić.

3. Także orzecznictwo sądów administracyjnych szybko włączyło się w nurt sądowej reperywatywacji. Punktem wyjścia była uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 13/92 stanowiąca, że „nie można zaliczyć do czasu posiadania [B.Z. – przez państwo] okresu władania nieruchomością jak właściciel na podstawie decyzji następnie unieważnionej”.

Wprawdzie całe orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na fundamencie ciągłości polskiej państwowości i związanego z nią prawa (decyduje prawo obowiązujące w chwili wydania zaskarżonej decyzji), ale zaczęto masowo uchylać (ze skutkiem *ex tunc*) decyzje wywłaszczeniowe i nacjonalizacyjne poprzez stwierdzenie ich nieważności. Sądy administracyjne i Samorządowe Kolegia Odwoławcze opierają się na konstrukcji art. 156 § 1 punkt 2 *in fine*, który dla ochrony publicznych praw podmiotowych pozwala bezterminowo stwierdzać nieważność z powodu „rażącego naruszenia prawa”. W środkach masowego przekazu mówi się o tym: „komuniści nie stosowali własnego prawa”. Abstrahuje się od tego, że nie chodzi tu o publiczne prawa podmiotowe, a roszczenia majątkowe, które zawsze są przecież przedawnialne. Wiadomo, że akty administracyjne (decyzje) mogą wywołać także skutki cywilnoprawne, podlegające regułom prawa prywatnego, a nie publicznego. Nie uwzględnia się też fundamentalnej zasady, że o treści przepisu decyduje nie tylko tekst ustawowy, ale i sposób rozumienia tej treści przez organy, które stosowały ten przepis. Wreszcie, że nie można przenosić obecnych ocen związanych z ochroną prywatnej własności i standardami demokratycznego państwa prawnego, którym jesteśmy zgodnie z art. 2 Konstytucji z 1997 r. na czasy powojennej transformacji ustrojowej. Do innych jeszcze aspektów stosowania do reperywatywacji art. 156 § 1 punkt 2 *in fine* k.p.a. trzeba będzie jeszcze powrócić.

Masowe stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnych, wywłaszczeniowych pozwalają automatycznie wystąpić o odszkodowanie od Skarbu Państwa za bezpodstawne pozbawienie praw majątkowych. Sąd cywilny zgodnie z art. 417 Kodeksu cywilnego (do 2004 r. z art. 160 k.p.a.) musi wtedy orzec o odszkodowaniu zgodnym z regułami Kodeksu cywilnego. SKO i sądy administracyjne *de facto* kształtują więc stosunki własnościowe (w systemie prawa związane jednak nie z nimi, a z sądami cywilnymi i gospodarczymi). W ten sposób działalność SKO i sądów administracyjnych, a potem cywilnych wykreowały nową instytucję prawną – reprywatyzację sądową i związany z nią „byznes” reprywatyzacyjny.

VII. Kierunki orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach reprywatyzacyjnych

1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego było już ogólnie sygnalizowane. Jest ono bardzo złożone i ulega obecnie różnym zmianom i korektom. Jego analiza wymagałaby specjalnej monografii. Stąd zostaną wskazane tylko wybrane orzeczenia mogące ułatwić zrozumienie ewoluujących poglądów Sądu Najwyższego.

2. Linię orzecniczą Sądu Najwyższego w sprawie zasiadywania nieruchomości przez Skarb Państwa zapoczątkowała cytowana już uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 133/92. Sąd Najwyższy stwierdził, że „nie można zaliczyć do czasu posiadania okresu władania nieruchomością jak właściciel na podstawie decyzji następnie unieważnionej”. Nabycie nieruchomości przez stronę, która nabyła nieruchomość bezprawnie, stanowiłoby nadużycie prawa i strona taka nie może korzystać z ochrony.

Pogląd ten poddał druzgocącej krytyce Tomasz Dybowski,⁴⁵ wskazując, że art. 172 Kodeksu cywilnego nie przewiduje żadnych innych warunków zasiedzenia poza samoistnością posiadania i upływem odpowiedniego okresu posiadania.

Wynika z tego jednoznacznie, że „stan prawny, na którego podstawie następuje objęcie rzeczy w posiadanie, nie ma wpływu na kwalifikację 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”⁴⁶. Co więcej, przy zasiedzeniu (zgodnie z jego istotą) były

⁴⁵ T. Dybowski, glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 133/92, Przegląd Sądowy z 1993 r. nr 5, s. 114 i nast.

⁴⁶ T. Dybowski, op. cit.

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 podmiotami⁴⁷. Tomasz Dybowski, największy autorytet prawa rzeczowego obecnej transformacji, w konkluzji jednoznacznie stwierdza, że zasiedzenie (klasyczna instytucja cywilnoprawna wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego) nie nadaje się do „naprawiania krzywd komunizmu”⁴⁸.

Wskazana argumentacja nie wywarła jednak żadnego wpływu na Sąd Najwyższy, który w kolejnej uchwale z dnia 21 września 1993 r., sygn. akt III CZP 72/93 w pełni zaaprobował uchwałę z dnia 18 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 133/92. Po pierwsze stwierdził, że nie do przyjęcia byłoby dopuszczenie możliwości zmiany (zarówno teraz, jak i w przyszłości) przez państwo swego władztwa spoza sfery prawa cywilnego w posiadanie w rozumieniu art. 172 § 1 Kodeksu cywilnego jako zmierzające do pozbawienia innych podmiotów przysługującego im prawa własności [B.Z. – którego przecież zostali już pozbawieni]. Po drugie powtórzył główną tezę uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 133/92, że „do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie wlicza się okresu władania przez organy państwowe lub państwowe osoby prawne, wykonywanego w ramach uprawnień państwa jako podmiotu prawa publicznego, mimo istnienia tytułu własności uznanego następnie za nieistniejący”. Te poglądy zaprzeczające instytucji zasiedzenia i negujące znaczenie własności ogólnonarodowej tylko dlatego, że powstała ona w okresie PRL, przesądziły o linii orzeczniczej, która umożliwiła sądową repriwatyzację. Co prawda, niektóre składy Sądu Najwyższego próbowały się temu przeciwstawiać, ale bez większych rezultatów. Przykładowo można tu wskazać na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. akt V CK 13/02, gdzie stwierdzono, że do samostannego posiadania prowadzi nawet bezprawne zawłaszczenie nieruchomości, i na postanowienie z dnia 13 października 2005 r., sygn. akt I CK 162/05, gdzie Sąd Najwyższy odniósł to także do Skarbu Państwa.

Trzeba też pozytywnie odnotować stanowisko Sądu Najwyższego w sprawach związanych z nacjonalizacją na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi narodowych⁴⁹. Sąd Najwyższy, broniąc interesów Skarbu Państwa, wydał uchwałę z dnia 24 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05, że niewydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy nie stwarza obecnie podstawy do roszczeń

⁴⁷ T. Dybowski, op. cit.

⁴⁸ T. Dybowski, op. cit.

⁴⁹ Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17.

odszkodowawczych, gdyż obowiązujące wówczas przepisy nie przewidywały odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne⁵⁰.

Do korekty linii orzeczniczej doszło dopiero w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., sygn. akt III CZP 30/07. Wprawdzie Sąd Najwyższy stwierdził, że państwo może zasiedzieć cudzą nieruchomość także wtedy, gdy w jej posiadanie weszło, wykonując władztwo publiczne, ale bieg, przedawnienia a więc i zasiedzenia, nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, gdy uprawniony (w tym wypadku właściciel) z powodu siły wyższej nie mógł przed sądem lub innym organem dochodzić swoich roszczeń. W praktyce w orzecznictwie większości sądów cywilnych uznano, że akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe PRL oraz postawa organów administracji uniemożliwiały byłym właścicielom restaurację utraconej własności. Winien więc był ustrój panujący do 4 czerwca 1989 r. [tak jak twierdzi cytowany wcześniej W. Łączkowski], chociaż przecież od powołania 1 września 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego bieg przedawnienia powinien być liczony od daty, kiedy decyzje nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe mogły być do niego zaskarżane. Minał więc okres zasiedzenia przez państwo nieruchomości, do których zgłaszają roszczenia byli właściciele, i orzecznictwo sądowe powinno już nie uznawać żadnych żądań reprivatyzacyjnych.

Tylko przy pominięciu powstania Naczelnego Sądu Administracyjnego i przyjęciu, że Skarb Państwa był posiadaczem w złej wierze, który dodatkowo przez swoje akty normatywne i decyzje administracyjne uniemożliwiał w okresie PRL-u dochodzenie roszczeń, zasiedzenie, znacjonalizowanych i wywłaszczonych nieruchomości przez państwo nastąpiłoby 4 czerwca 2019 r. (30 lat od czerwca 1989). Stąd wynika obecna presja wszystkich grup interesów polskich i obcych, związanych z reprivatyzacją, na wydanie natychmiast ustawy reprivatyzacyjnej uznającej ich żądania, skoro nie można będzie korzystać już z dotychczasowej reprivatyzacji sądowej.

W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 stwierdzono, że odszkodowanie (na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.) nie obejmuje korzyści utraconych wskutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej przed dniem 1 września 2004 r.,

⁵⁰ Odstępując od chronologii należy przypomnieć, że Sąd Najwyższy (na tle ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju – Dz.U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.) w wyrokach z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt I CSK 77/12, I CSK 96/12 i I CSK 59/12 oraz w uchwale z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt III CZP 94/12 bardzo ostrożnie podszedł do obecnych roszczeń od Skarbu Państwa za zaniechania legislacyjne, na skutek których powodowie ponieśli szkodę (art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji).

której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu. Znowu jednak Sąd Najwyższy wsparł działania reprivatyzacyjne w bardzo kontrowersyjnej uchwale z dnia 21 sierpnia 2014 r., sygn. akt III CZP 49/14, w której rozszerzył pojęcie szkody w sprawach dotyczących nieruchomości warszawskich (objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy – Dz.U. Nr 50, poz. 278), stwierdzając, że źródłem szkody dla właścicieli (i ich następców prawnych) może też być wydana wadliwa decyzja, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na przejętej nieruchomości.

Tendencja do rozszerzania zakresu roszczeń odszkodowawczych została z kolei ponownie ograniczona w znanym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt I CSK 467/14, gdzie stwierdzono, że przy ocenie wysokości uszczerbku majątkowego w postaci *damnum emergens* spowodowanego wadliwą decyzją administracyjną i polegającego na utracie własności nieruchomości miejskiej (użytkowania wieczystego) należy brać pod uwagę przeznaczenie tej nieruchomości – jako elementu jej ogólnego stanu – z chwili wydania wadliwej decyzji, a ceny – z daty ustalenia odszkodowania (art. 363 § 2 k.c.).

Ostatnia wreszcie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt III CZP 82/14, która przeciwstawiła się zawieszeniu biegu przedawnienia tylko na skutek obowiązywania określonych przepisów (w rozpatrywanej sprawie zamykających proces nacjonalizacji lasów), bez udowodnienia przez byłych właścicieli, że nie mogli rzeczywiście dochodzić swoich praw, zasługuje na pełną aprobatę. Taka uchwała powinna być jednak podjęta przez ówczesny skład Sądu Najwyższego w 1992 r., zamiast uchwały z dnia 18 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 133/92, która zapoczątkowała naszkicowaną linię orzecniczą reprivatyzacji sądowej. Z uwagi na rozmiary opracowania pominięto tu szereg uchwał Sądu Najwyższego, które będą zapewne omówione w specjalnych opracowaniach monograficznych⁵¹.

Z corocznych sprawozdań Prokuratury Generalnej, której radcowie bronią interesów Skarbu Państwa w sporach o wysokość odszkodowania za znacjonalizowane lub wywłaszczone nieruchomości przed sądami cywilnymi wynika, że prezentuje ona pogląd, że wysokość odszkodowania za znacjonalizowane nieruchomości powinna uwzględniać ograniczenia prawne, którym

⁵¹ Por. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 (wyłączającą z odszkodowań reprivatyzacyjnych utracone korzyści), uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt III CZP 78/14 (określającą początek terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r.).

podlegałyby nieruchomości budynkowe, gdyby nie doszło do ich przejęcia przez państwo (obligatoryjne prawo najmu po I wojnie światowej, publiczna gospodarka lokalami po II wojnie światowej, wywłaszczenia nieruchomości na podstawie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych⁵² i wywłaszczenia na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości⁵³ dla planowanej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego itp.). Przy ustalaniu odszkodowania Prokuratoria Generalna, tak jak Sąd Najwyższy w niecytowanym tu jeszcze wyroku z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt IV CSK 476/09, wskazuje na konieczność uwzględniania tak zwanej „rezerwowej przyczyny”, która mogłaby doprowadzić do skutku tożsamego z aktem nacjonalizacyjnym.

Warto też odnotować, że nie wszystkie sądy powszechne stosowały w swoim orzecznictwie ustalone przez Sąd Najwyższy zasady reprivatyzacji sądowej, a jednak nadal posługiwały się klasyczną konstrukcją art. 172 Kodeksu cywilnego, który nie przewiduje żadnych innych warunków zasiedzenia poza samoistnością posiadania i upływem odpowiedniego okresu czasu oraz opiera się na ciągłości polskiej państwowości i jej prawa.

VIII. Kierunek orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach reprivatyzacyjnych

1. W rozdziale dającym ogólny obraz reprivatyzacji sądowej (rozdział VI) zarysowano rolę, jaką pełnią w niej obok sądów powszechnych i Sądu Najwyższego sądy administracyjne. Wymaga to teraz pewnego rozwinięcia.

2. Spadkobiercy byłych właścicieli nieruchomości lub nabywcy ich roszczeń reprivatyzację sądową zaczynają od wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym o stwierdzenie nieważności decyzji (nacjonalizacyjnej lub wywłaszczeniowej). Po uzyskaniu pomyślnego sądowego rozstrzygnięcia wnoszą do sądu cywilnego powództwo o odszkodowanie za szkodę, którą spowodowała unieważniona decyzja (por. obowiązujący do dnia 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. oraz art. 417 k.c.). Powód przed sądem cywilnym, zgodnie z art. 6 Kodeksu cywilnego, musi udowodnić istnienie szkody, związek przyczynowy między nieważną już decyzją a szkodą i wysokość szkody.

⁵² Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31.

⁵³ Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94.

3. Wcześniej już przypomniano, że akty administracyjne mogą wywoływać także skutki cywilne. Z chwilą jednak powstania określonego stosunku cywilnoprawnego podlega on regułom prawa cywilnego, a nie prawa administracyjnego. Po wydaniu decyzji nacjonalizacyjnej, czy wywłaszczeniowej powstawała nowa własność, własność ogólnonarodowa. Jest ona – jak każda własność ujęta w określone ramy czasowe (por. art. 117 i nast. Kodeksu cywilnego i art. 172 i nast. tegoż kodeksu). Nie powinien tego zmieniać sąd administracyjny, przez nieograniczone w czasie stwierdzanie – na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. – nieważności decyzji nacjonalizacyjnych czy wywłaszczeniowych i tym samym uruchamianie możliwości dochodzenia roszczeń rewindykacyjnych przed sądem cywilnym. W tym postępowaniu rola sądu cywilnego jest więc ostatecznie zmarginalizowana i ograniczona do ustalania wysokości odszkodowania. To sądy administracyjne, a nie cywilne przesądzają o ważnej części stosunków własnościowych w III Rzeczpospolitej.

4. Była już mowa o tym, że o brzmieniu przepisu decyduje nie tylko tekst ustawowy, ale i sposób jego interpretacji przez organy państwowe. Doktrynalne rozróżnienie między przepisem i normą zostało – jak wiadomo – w pełni zaaprobowane przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁵⁴.

Sądy administracyjne formalnie aprobują ciągłość prawną między PRL a III Rzeczpospolitą, ale często zupełnie odmiennie interpretują dawne prawo, niż czyniły to organy państwowe działające w starym ustroju. Przenoszą do historycznej rzeczywistości aktualne standardy demokratycznego państwa prawnego (w myśl Konstytucji z 1952 r. nie była nim PRL) i wynikającą z Konstytucji z 1997 r. ochronę własności prywatnej. Taka niepokojąca przemiana sądów administracyjnych w sądy nad historią stosowania prawa administracyjnego (przed nawet 70 laty!) budzi zasadnicze wątpliwości prawno-ustrojowe. Dla ochrony utraconej w przeszłości prywatnej własności pomija się cele publiczne, jakie były związane z aktami nacjonalizacyjnymi i wywłaszczeniowymi, oraz funkcje, jakie pełni obecnie przejęte kiedyś mienie. Sądy administracyjne są powołane po to, aby badając zgodność zaskarżonych decyzji z prawem, zawsze mieć na względzie interes społeczny, a w jego ramach słuszny, ale ujęty w ramy czasowe interes obywatela (art. 7 k.p.a.).

Z punktu widzenia postępowania dowodowego zasadnicze wątpliwości budzi też orzekanie teraz o sprawach, w których z uwagi na upływ czasu brakuje pełnych akt, prezentowane są szczątkowe dowody i oświadczenia, których nie można zweryfikować.

⁵⁴ Por. przykładowo wyrok TK z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt SK 4/11, czy wyrok TK z dnia 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04.

5. Sądy administracyjne nie wprowadziły żadnych ograniczeń czasowych w stosowaniu art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 k.p.a. To rozwiązanie proceduralne pomija rolę czasu w prawie, chociaż zdeterminowane przez czas są zarówno warunki powstawania praw cywilnych, czas ich trwania, jak i wygaśnięcie. Rozwiązanie z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. umożliwiające, przy wykładni tylko gramatycznej⁵⁵, nieograniczone w czasie stwierdzenie nieważności decyzji z powodu „rażącego naruszenia prawa” nie są też zgodne z przyjętymi regułami procesowymi, gdzie jest zawsze określony czas na złożenie skargi, odwołania, apelacji, kasacji itp. Tak samo więc ograniczone w czasie muszą być możliwości wydawania decyzji nadzorczych w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Stwierdzenie nieważności 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, wyprowadzony z art. 2 Konstytucji obowiązek budowania zaufania do prawa, ochrona wcześniej nabytych praw, dbałość o bezpieczeństwo i porządek publiczny (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W sprawach reprivatyzacyjnych nie budzi wątpliwości konieczność stosowania prokonstytucyjnej wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

6. Dopiero Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, co prawda ograniczony zakresem pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 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 wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Zasada praworządności wynikająca z art. 7 Konstytucji (potrzeba eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych) musi ulec niezbędnej korekcie w zderzeniu z zasadą pewności prawa i zaufania do tworzącego to prawo państwa (reguła wynikająca z art. 2 Konstytucji i związana z nią zasada trwałości decyzji administracyjnych określona w art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego). Dlatego sama zasada praworządności nie uzasadnia rozwiązania umożliwiającego stwierdzanie nieważności decyzji, która korzystała przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem i spowodowała nabycie uprawnień lub ekspektatywy ich nabycia.

Warto też zwrócić uwagę, że stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. następuje na podstawie typowego zwrotu

⁵⁵ Skoro Senat RP w cytowanej już parokrotnie uchwale z dnia 16 kwietnia uznał, że istnieje ciągłość między II i III Rzeczpospolitą, to przy tylko gramatycznej wykładni art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* możnaby stwierdzać nieważność decyzji Polski przedwrześniowej!

niedookreślonego „rażącego naruszenia prawa” często przed ponad pół wiekiem. Jak uniknąć dowolności w jego stosowaniu, działając w zupełnie innych warunkach społecznych, gospodarczych i politycznych? Jaki wpływ na standardy stosowania prawa miała obowiązująca Konstytucja z 1952 r., która chroniła powstałą w wyniku nacjonalizacji i wywłaszczeń własność ogólnonarodową – podstawę całego ówczesnego życia społeczno-gospodarczego? Jak to wszystko można po 70., czy 50. latach ustalić w postępowaniu sądowo-administracyjnym, które nie może przecież opierać się tylko na politycznym hasle „walki z bezprawnymi grabieżami nieruchomości przez reżim komunistyczny”?

7. Dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach reprivatyzacyjnych podsumował wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Włodzimierz Rymś w znanym wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” „Co dalej z reprivatyzacją? Dlaczego mamy płacić za dawne krzywdy?”⁵⁶. Między innymi stwierdził on, że „... dekret Bieruta z 1945 r. i inne dekrety nacjonalistyczne, w tym ten o reformie rolnej ciągle obowiązują i są stosowane (?) Taka jest wola Sejmu [...] sądy badają, czy ich przejście odbyło się zgodnie z procedurami i prawem. Jeżeli po wojnie popełniono błędy, byli właściciele mają szansę, by je odzyskać”⁵⁷.

8. Przez ponad dwa lata pracował zespół pod przewodnictwem sędziego NSA prof. Z. Kmiecika do spraw reformy postępowania administracyjnego. Poszukując różnych zmian „dla sztywnej procedury administracyjnej nieprzystającej do obecnych realiów”, nie zajął się omawianym art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., który – w świetle wskazanego orzecznictwa opartego na najprostszej, by nie powiedzieć: prymitywnej i antykonstytucyjnej wykładni językowej, powinien być natychmiast znowelizowany.

9. Zupełnie niezrozumiałe jest też to, że nie przyznano radcom Prokuratury Generalnej udziału w postępowaniach sądowo-administracyjnych dotyczących reprivatyzacji. Nie są więc należycie broniące interesy majątkowe Skarbu Państwa i cele publiczne związane ze znacjonalizowanymi i wywłaszczonymi przed ponad półwieczem nieruchomościami.

⁵⁶ „Gazeta Wyborcza” z dnia 9 lutego 2015 r.

⁵⁷ Taki sam pogląd pomijający rolę czasu w prawie zaprezentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08 stwierdzającym niekonstytucyjność stanu wojennego, por. jego omówienie B. Zdziennicki, *Badanie konstytucyjności stanu wojennego* [...] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” z 2012 r. nr 3, s. 163 i nast., por. też wyrok Sądu Apelacyjnego w W-wie (sędzia sprawozdawca Zb. Kapiński) z dnia 15 czerwca 2015 r. stwierdzający, że stan wojenny wprowadziły nie ówczesne władze PRL, a „grupa przestępcza o charakterze zbrojnym”.

IX. Nieruchomości warszawskie

1. Nieruchomości warszawskie znacionalizowane w 1945 r. stanowią temat sam w sobie. Poświęcono mu wiele opracowań prawniczych⁵⁸ i setki publikacji prasowych⁵⁹. Stąd zostaną tu tylko zasygnalizowane najważniejsze zagadnienia mające ścisły związek z tematyką tego opracowania.

2. Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁶⁰ wydany – jak wiadomo – w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy nacionalizował wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy. Artykuł 7 dekretu przyznawał wywłaszczonym (*ex lege*) dotychczasowym właścicielom gruntu i ich prawnym następcom lub osobom ich reprezentującym prawo do złożenia w terminie zawitym (6-miesięcznym) od dnia przejęcia gruntu w posiadanie przez gminę wniosku o ustanowienie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Jeśli chodzi o budynki, to zgodnie z art. 5 cytowanego dekretu pozostawały one tymczasową własnością dotychczasowych właścicieli, jako wyjątek od zasady *superficies solo cedit* i stawały się własnością m.st. Warszawy dopiero po bezskutecznym upływie wskazanego wyżej terminu do złożenia wniosku o ustanowienie dzierżawy wieczystej albo prawa zabudowy, albo z chwilą prawomocnego oddalenia takiego wniosku.

W razie niezgłoszenia wniosku lub nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi z jakichkolwiek powodów prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy gmina była zobowiązana (art. 7 ust. 5 dekretu) zapłacić odszkodowanie ustalone w specjalny, odrębny sposób. Zgodnie z art. 8 dekretu odszkodowanie należało się także za budynki, które przeszły na własność gminy. Prawo do żądania odszkodowania powstawało po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez m.st. Warszawę i wygasło po upływie trzech lat od tego terminu (czyli mniej więcej w początkowych miesiącach 1949 r.). Tak się jednak nie stało, bo wydawane były kolejne regulacje ustawowe, które stopniowo ograniczały uprawnienia byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, co do możliwości zwrotu nieruchomości lub uzyskania jakiegoś odszkodowania⁶¹.

⁵⁸ Por. przykładowo S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, w szczególności s. 325 i nast., A. Hetko, *Dekret warszawski – postępujące wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2008 r.

⁵⁹ Por. artykuły w tygodnikach, „Rzeczpospolitej”, „Gazecie Wyborczej”, itp.

⁶⁰ Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279.

⁶¹ Por. regulacje dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami w ustawie

Wywłaszczonym w 1945 r. właścicielom z reguły odmawiano zaspokojenia ich roszczeń powołując się na cele publiczne związane z odbudową i planami rozbudowy Warszawy oraz na zasady ustrojowe PRL przeciwne „popieraniu kapitalistycznej własności”.

3. Nie ulega więc wątpliwości, że wywłaszczenia gruntów i budynków warszawskich zostały już dokonane. Przywrócenie własności wymagałoby wydania specjalnej ustawy o uwłaszczeniu nie tyle na rzecz byłych właścicieli, co ich spadkobierców lub nabywców ich roszczeń.

Obecnie problematyka gruntów i budynków warszawskich nie dotyczy więc spraw własnościowych, a tylko następstw dokonanych wywłaszczeń, które w miarę upływu kolejnych dekad podlegały ograniczeniom ustawodawczym⁶².

Roszczenia warszawskie w przeciwieństwie do omawianej wcześniej ideologii „komunistycznego bezprawia” i ciągłości prawnej III Rzeczypospolitej tylko z II Rzeczypospolitą uznają, że III Rzeczpospolita jest niekwestionowaną następczynią prawną także PRL-u i dlatego powinna w pełni respektować dekret z 1945 r. Nie powinien on być zmieniany jakby był jakąś ponadustrojową regulacją, mimo upływu czasu i narastających wokół niego patologii. Co więcej, dla ochrony uprawnień powłaszczeniowych przywołuje się także przepisy Konstytucji z 1997 r. dotyczące ochrony własności⁶³. Wywłaszczenia już jednak zostały zrealizowane, a dekret z 1945 r. został wykonany. W zakresie własności powstały więc nieodwracalne skutki prawne. Mogłaby je odwrócić tylko wspomniana jakaś ustawa uwłaszczeniowa.

Władza ustawodawcza ma prawo do ograniczenia uprawnień, jeżeli stoją za tym uzasadnione racje gospodarcze i społeczne. W razie powstania różnych patologii czy zagrożeń dla ładu prawnego i publicznego bezpieczeństwa finansowego Sejm ma konstytucyjny obowiązek podjąć stosowne działania ustawodawcze (por. zwłaszcza art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Stąd też zasadnicze zastrzeżenia budzi dotychczasowe orzecznictwo organów administracji, SKO i sądów warszawskich zwracające mimo braku podstawy prawnej istniejącą od 70 lat własność komunalną następcom prawnym dawnych właścicieli lub przyznające im pełne odszkodowania cywilne za

z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), zastąpione potem regulacjami w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniach nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) i wreszcie regulacjami w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782).

⁶² Por. ostatnie rozwiązania w cytowanej ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782).

⁶³ Zwykle wskazuje się tu na art. 21, art. 64 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

utraconą własność, a nie uznaniową rekompensatę za przyznane im kiedyś uprawnień poułaszczeniowe. Bliższe omówienie tych spraw wykracza poza tematykę niniejszego opracowania⁶⁴.

X. Zakończenie

Roszczenia reprivatyzacyjne dzielą się na dwie grupy. Pierwsza z nich kwestionuje ciągłość prawną między Polską Rzeczpospolitą Ludową i III Rzeczpospolitą. PRL jako państwo niesuwerenne miało stanowić „czarną dziurę” w historii polskiej państwowości. Stąd jego akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe mające na celu odbudowę kraju ze zniszczeń wojennych i jego rozwój zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej należy uznać za nieważne i zwrócić własność byłym właścicielom. Własność prywatna jest nienaruszalna i powinna być restaurowana.

Druga grupa roszczeń uznaje co prawda ciągłość prawną między Polską Rzeczpospolitą Ludową a III Rzeczpospolitą, ale twierdzi, że wszystkie decyzje nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe rażąco naruszały prawo i dlatego w trybie postępowań nadzorczych powinny być unieważniane.

Roszczenia I i II grupy znalazły wsparcie w działaniach państwowego IPN zwalczającego „zbrodnie komunistyczne” i „komunistyczne bezprawie” oraz w programach partii, które uznają powojenną nacjonalizację za grabież nienaruszalnej własności prywatnej, oraz w uchwałach Senatu potępiających regularnie „wynaturzony” PRL.

Z uwagi na skalę rozszerzających się roszczeń reprivatyzacyjnych (już w tej chwili w przybliżeniu szacowanych nawet na 250 miliardów złotych) powstał specjalny „byznes”, wokół którego narosły liczne patologie (oszustwa, fałszerstwa, wyłudzenia itp.).

Presja spadkobierców byłych właścicieli i nabywców ich roszczeń wsparta przez zasygnalizowane działania polityczno-ideologiczne wpłynęła niestety na kierunki orzecznictwa administracyjnego i sądowego. Zanegowano w nim sens instytucji zasiedzenia (art. 172 Kodeksu cywilnego) poprzez przyjęcie, że okres PRL stanowił „siłę wyższą” (art. 121 pkt 4 w związku z art. 172 Kodeksu cywilnego), która uniemożliwiała rozpoczęcie biegu przedawnienia lub go przerywała. Stąd państwo polskie nie mogło zasiedzieć znacjonalizowanych lub

⁶⁴ Dotyczy to zwłaszcza ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, której Prezydent nie podpisał i wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją.

wywłaszczonych nieruchomości. Sądy cywilne zasądzają zwroty w naturze albo odszkodowania według zasad Kodeksu cywilnego za utracone nieruchomości.

Z kolei sądy administracyjne zaczęły unieważniać, w sposób nieograniczony żadną cezurą czasową, decyzje wywłaszczeniowe, nacjonalizacyjne i w ten sposób uruchamiać postępowania przed sądami cywilnymi o odszkodowania od Skarbu Państwa. Sądy administracyjne unieważniając decyzję, przyjęły niezgodną z Konstytucją z 1997 r. wykładnię art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 k.p.a. Niezgodną, bo nieograniczoną żadną cezurą czasową.

Prowadzone obecnie działania repriwatyzacyjne o stale rozszerzającej się skali i coraz większych związanych z nimi patologiach oparte są więc na wadliwym rozumieniu obowiązującego prawa.

Roszczenia byłych właścicieli czy ich następców prawnych mogą mieć tylko podstawę moralną (poczucie krzywdy) i dlatego konieczne jest ich zderzenie z funkcjami publicznymi jakie pełnią obecnie przejęte po wojnie nieruchomości, prawami osób, które w międzyczasie uzyskały do nich prawo własności i możliwościami finansów publicznych. 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. Obecnie prowadzona repriwatyzacja nie ma więc podstaw prawnych i wyrządza olbrzymie szkody. Powinna być przerwana i rozliczona w ramach postępowań nadzorczych.

REPRIVATISATION IN LIGHT OF THE RULES OF LAW

Restitution claims are divided in two groups. One of them questions legal continuity between the Polish People's Republic and the Third Republic of Poland. As a non-sovereign country, Polish People's Republic was supposed to become a "black hole" in the history of Polish statehood. Therefore its nationalisation and expropriation acts concerning restoration of the country from war damages and its development according to the principles of social justice should be considered void and the properties returned to their former owners. Private property is inviolable and should be restored.

The second group of the claims recognizes legal continuity between Polish People's Republic and the Third Republic of Poland but predicates that all nationalisation and expropriation decisions grossly violated the law and because of that should be cancelled according to mode supervisory procedures.

The claims of both groups were supported by Institute of National Remembrance actions fighting "Communist regime's crimes" and "Communist lawlessness" as well as in the programmes of the parties which would define postwar nationalisation as the plunder of inviolable private property, and also in Senat's resolutions which regularly condemned "denaturalized" Polish People's Republic.

The large scale of restitution claims (at this moment they are approximately estimated at 250 billion zlotys) created a special type of "business" which is connected with numerous pathologies (frauds, forgeries, extortions etc.).

The pressure coming from former owners' inheritors and purchasers of their claims supported by signalled political-ideological actions unfortunately has affected the directions of administrative and judicial jurisprudence. It negated the meaning of acquisitive prescription (Civil Code, article No. 172) by assuming that the period of the Polish People's Republic was force majeure (Civil Code, article No. 121, subparagraph 4 with regard to Civil Code, article No. 172) which made it impossible to start the limitation period or to stop it. Hence the Polish State could not prescribe the nationalised or the expropriated properties. The civil courts adjudge restitutions in kind or compensations for lost estate according to the Civil Code.

In turn administrative courts started to cancel expropriating and nationalising decisions without any censorship time and in this way started to run in civil courts the compensation from the State Treasury procedures. By cancelling these decisions, the administrative courts accepted incompatible with the Constitution interpretation of article 156 section 1 subparagraph 2 in fine with regard to section 2 Code of Administrative Proceedings. Incompatible because not limited with any censorship time.

Currently ongoing restitution procedures with constantly growing range and pathologies connected with it are therefore based on incorrect understanding of applicable law.

Claims of former owners or their legal successors can only have moral ground (sense of injustice) and because of that it is necessary to confront them with current public functions of estate taken over after the war and with rights of people who in the meantime obtained ownership as well as the possibilities of public finances. After balancing these causes (following the Constitution principles and values) and after having them accessed by a properly prepared referendum after which (with a positive result of it) an act about limited compensation with different subjective exemptions could be prepared.

Reprivatisation proceeding today has therefore no legal ground and does a lot of harm. That's why it should be stopped and settled according to supervisory proceedings.