

Kamil Wielgus\*

ORCID: 0000-0002-1781-3134

Uniwersytet Jagielloński

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.30.3>

## Postępowanie reprivatyzacyjne w Polsce

**JEL Classification:** K25

**Słowa kluczowe:** reprivatyzacja, postępowanie, reforma rolna, grunty warszawskie

**Keywords:** reprivatization, procedure, agricultural reform, real properties in Warsaw

**Abstrakt:** Autor podjął się próby krótkiego ujęcia zagadnienia reprivatyzacji w Polsce oraz zaproponowania swojego stanowiska. Niewątpliwie zjawisko to jest jedną z licznych patologii państw postkomunistycznych. Funduje poważny konflikt wartości zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i aksjologicznego między interesem kolektywu z indywidualnymi podmiotami. Co więcej, Polska jest jedynym krajem, który ostatecznie nie rozstrzygnął na korzyść żadnej ze stron — w porównaniu do swoich geograficznych sąsiadów. Autor proponuje rozwiązanie zagadnienia reprivatyzacji z zastosowaniem instytucji dawności.

### Reprivatization proceedings in Poland

**Abstract:** In his paper, the author made an attempt at briefly presenting the issue of reprivatization in Poland and at proposing his own solution regarding this issue. Undoubtedly, this phenomenon is one of the many pathologies of post-communist countries. It is a difficult conflict of values between the interests of the collective and individual entities, both from the legal and axiological point of view. What is more, Poland is the only country that has not finally decided in favour of either side — in comparison to its geographical neighbours. The author proposes a solution to the issue of reprivatization based on prescription.

### Wprowadzenie

Reprivatyzacja jest szeroko kojarzona w świadomości społeczeństwa polskiego. Wywołuje ona wiele emocji — na ogół negatywnych<sup>1</sup>, przez co określa się ją

---

\* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr hab. Grzegorz Tracz

<sup>1</sup> Zob. tendencję spadkową poparcia społeczeństwa dla reprivatyzacji w Polsce według statystyk CBOS, Opinie o reprivatyzacjach. Komunikat z badań, Warszawa 2004, s. 1–2, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K\\_129\\_04.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_129_04.PDF) (dostęp: 10.03.2019).

również mianem „dzikiej reprivatyzacji”. Wynika to z wielu czynników, które mają głównie charakter polityczny. Reprivatyzacja jest jednak problemem nie do uniknięcia, ponieważ immanentnie wiąże się z procesem transformacji ustrojowej od państwa komunistycznego do liberalnej demokracji. Jest złem koniecznym. Problem ten nie jest jedynym, jaki III Rzeczpospolita „odziedziczyła” po swoich „poprzednikach”. Można tu przytoczyć takie zjawiska jak na przykład wspólnoty gruntowe czy problematykę nieformalnych tytułów spółdzielni mieszkaniowych do zarządzanych nieruchomości. Co więc powoduje, że postępowania reprivatyzacyjne tak się wyróżniają na tle pozostałych? Odpowiedź na to pytanie wymaga bliższej analizy, która została przedstawiona dalej. Tekst opiera się głównie na metodzie dogmatycznej, częściowo też na metodzie komparatystycznej oraz historycznej<sup>2</sup>. Składa się z trzech części. Pierwsza zawiera ogólną charakterystykę zjawiska reprivatyzacji. Druga przedstawia typowy — z praktycznego punktu widzenia — przebieg postępowania reprivatyzacyjnego (w celu zobrazowania istoty problemu). Trzecia to ogólny zarys propozycji rozwiązania zjawiska reprivatyzacji.

## Tło historyczne

Na początku konieczne jest bardzo ogólne zarysowanie istoty problemu reprivatyzacji. Pod koniec drugiej wojny światowej, w dniu 22 lipca 1944 roku, został utworzony Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN). W celu umocnienia swoich wpływów na nowych ziemiach komunistyczne władze tego organu ogłosiły dekry, na mocy których przejmowano na własność państwa składniki majątku należące do podmiotów prywatnych. Odbywało się to na podstawie takich aktów normatywnych, jak dekret z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (tak zwany dekret Bieruta)<sup>3</sup>, dekret z dnia 8 marca 1946 roku o majątkach opuszczonych i niemieckich<sup>4</sup>, dekret z dnia 6 września 1944 roku Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej (tak zwany dekret PKWN)<sup>5</sup>, ustawa z dnia 3 stycznia 1946 roku o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej<sup>6</sup> (dotycząca nacjonalizacji przemysłu<sup>7</sup>). Akty te wydawane były w latach 1944–1962 i służyły przywróceniu stanu równowagi polskiej gospodarki, a w szczególności usunięciu reperkusji drugiej wojny światowej. Tyl-

<sup>2</sup> Zob. na ich temat D. Van Kędziński, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3, s. 12.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 50, poz. 279.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 13, poz. 87.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 4, poz. 17.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

<sup>7</sup> Zob. więcej 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, *passim*.

ko w Warszawie straty powojenne szacuje się na 18,20 mld zł (według wartości złotówki z sierpnia 1939 roku), co daje kwotę 45,3 mld dolarów (według dzisiejszej wartości)<sup>8</sup>. Z kolei straty w nieruchomościach szacuje się na kwotę około 8,5 mld zł<sup>9</sup> (niemal połowa całości strat). Jak widać, nieruchomości miały (i mają) duże znaczenie jako istotny składnik majątku narodowego. Nie dziwi więc, że ówczesne władze rozpoczęły reformę od przejścia na własność państwa właśnie nieruchomości. Pod hasłami odbudowy kraju i ukształtowania nowego ustroju społeczno-gospodarczego wywłaszczano właścicieli gruntów i to często w sposób niezgodny nawet z ówczesnie obowiązującym prawem. Reforma społeczno-gospodarcza była priorytetem nowej władzy ludowej. Wśród wyróżnianych w PRL kategorii własności społecznej (takich jak własność państwowa, spółdzielcza i prywatna) to własność państwowa (ogólnonarodowa) była najważniejsza (zob. na przykład uchylone art. 171, 177 k.c.)<sup>10</sup>. W ustroju socjalistycznym własność państwowa jest własnością całego narodu, a więc najwyższą formą własności społecznej<sup>11</sup>. Ewidentnym podkreśleniem tego stanu była zasada jednolitej własności państwowej (uchylona w 1990 roku, art. 128 k.c.)<sup>12</sup>. Dlatego ewentualne uchybienia powstałe w trakcie wywłaszczeń usprawiedliwiano interesem ogółu, który w okresie Polski Ludowej programowo górował nad interesem indywidualnym.

Na marginesie można dodać, że toczących się dziś postępowań (procesów) reprivatyzacyjnych nie należy łączyć jedynie z okresem Polski Ludowej. Do wywłaszczeń czy nacjonalizacji<sup>13</sup> dochodziło w latach wcześniejszych. Najbardziej dotkliwe były konfiskaty po powstaniu listopadowym, w których toku, w 1838 roku, przejęto około 726 majątków ziemskich<sup>14</sup>. Postępowania reprivatyzacyjne znane były już w okresie międzywojennym (na przykład ustawa z dnia 2 kwietnia 1920 roku o przywróceniu praw utraconych wskutek przestępstw politycznych i wojskowych<sup>15</sup> lub ustawa z dnia 16 lipca 1920 o przywróceniu praw majątkowych unitom<sup>16</sup>). Co oczywiste, z wywłaszczeniami czy nacjonalizacjami można się spotkać w czasach dzisiejszych (na przykład art. 112 n. ustawy z dnia

<sup>8</sup> Zob. więcej *Raport o stratach wojennych Warszawy*, red. W. Fałkowski *et al.*, Warszawa 2014, s. 6, <http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/RaportostratachwojennychWarszawy.pdf> (dostęp: 10.03.2019).

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 58–59.

<sup>10</sup> A. Stelmachowski, K. Zaradkiewicz, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 256.

<sup>11</sup> J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL*, Warszawa 1969, s. 27–28.

<sup>12</sup> Zasada ta była przewidziana nie tylko w Polsce, zob. § 170 k.c. węgierskiego z 1959 roku, § 63 zd. 2 czechosłowackiego kodeksu gospodarczego z 1964 roku.

<sup>13</sup> Zob. K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009, s. 3–21.

<sup>14</sup> Zob. R. Jastrzębski, *Zagadnienia prawne reprivatyzacji w państwie polskim XX w.*, [w:] *Problemy reprivatyzacji*, red. A. Jarosz-Nojszewska, P. Legutko-Kobus, Warszawa 2017, s. 42–43 wraz z cytowaną tam literaturą.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1920 r. Nr 39, poz. 230.

<sup>16</sup> Dz.U. z 1920 r. Nr 89, poz. 583.

21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami<sup>17</sup>). Mają one też podstawę w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Zasadnicza różnica między współczesnym wywłaszczeniem a w czasach Polski Ludowej polega jednak na bezwzględnym przestrzeganiu zasady, według której wywłaszczeniu musi zawsze towarzyszyć odpowiednie odszkodowanie. Jednak przedmiotem tego tekstu będą wyłącznie procesy, które dotyczą zmian własnościowych z lat czterdziestych–sześćdziesiątych XX wieku.

Po transformacji systemowej, która zaczęła się w 1989 roku, dawni właściciele (a w większości ich spadkobiercy) zaczęli rościć sobie prawa do przejętych przez Polskę Ludową nieruchomości. Dodatkowym problemem było zagadnienie tak zwanego mienia zabużańskiego. Pod tym pojęciem rozumiemy mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej, pozostałe na Kresach Wschodnich (ziemi zabużańskiej), na skutek wysiedleń dokonanych na mocy tak zwanych układów republikańskich z 1944 roku<sup>18</sup>. Ta problematyka została uregulowana ustawowo w 2005 roku<sup>19</sup>. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku opisywany problem roszczeń reprywatyzacyjnych pojawił się nie tylko w Polsce, lecz także w innych państwach postkomunistycznych, między innymi na Węgrzech, Litwie, w Niemczech (NRD) i Czechosłowacji<sup>20</sup>. Jak wspomniano wcześniej, reprywatyzacja jest immanentnie związana z procesem transformacji ustrojowej od państwa komunistycznego do liberalnej demokracji. Co jednak znamienne — Polska jest jedynym krajem, który tego problemu jeszcze nie rozwiązał. W tym celu częściowo pomocne były układy indemnizacyjne, międzynarodowe umowy dotyczące przyznania odszkodowania za utracony majątek na skutek nacjonalizacji lub wywłaszczenia. Tego rodzaju umów Polska Ludowa w latach 1948–1971 zawarła dwanaście: z Francją, Danią, Szwajcarią, Szwecją, Wielką Brytanią, Norwegią, Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej, Belgią i Wielkim Księstwem Luksemburga, Grecją, Holandią, Austrią, Kanadą. W przeciwieństwie jednak do

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204.

<sup>18</sup> Zob. B. Załęska-Świątkiewicz, *Mienie zabużańskie — rekompensat ciąg dalszy*, [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego ofiarowane Romualdowi Szytkowi*, red. E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan, Kluczbork 2007, s. 355.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2097). Zob. na ten temat szeroko K. Zaradkiewicz, *Zarys propozycji regulacji ustawowej zadośćuczynienia osobom, które w związku z wojną i zmiany granic pozostawiły mienie poza terytorium Polski*, Warszawa 2002, *passim*; J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, „*Mienie zabużańskie*” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, Warszawa 2002, *passim*.

<sup>20</sup> P. Makarzec, *Repriwatyzacja w Polsce i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2003, nr 2, s. 101–105; *idem*, *Różne modele repriwatyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej na przykładzie Czech, Niemiec i Węgier*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2006, nr 7, *passim*; *Problematyka repriwatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych — opracowanie*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, s. 1–13, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/bad/2011/ot-597.pdf> (dostęp: 10.03.2019).

państw bloku postkomunistycznego w Polsce nie została wydana ustawa, która gruntownie regulowałaby zagadnienie reprywatyzacji<sup>21</sup>.

Nie oznacza to jednak, że polski ustawodawca pozostał całkowicie bezczynny. Jako przykład jego aktywności można podać wspomnianą już regulację dotyczącą mienia zabużańskiego. W wypadku gruntów warszawskich uchwalona została ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>22</sup>, na mocy której została powołana komisja do spraw reprywatyzacyjnych nieruchomości warszawskich (tak zwana komisja weryfikacyjna). Jest to organ administracji publicznej, który bada i analizuje decyzje wydane w sprawach reprywatyzacji gruntów warszawskich. Jego kompetencje zostały określone w art. 29 wspomnianej ustawy — na przykład może ona utrzymać w mocy decyzję reprywatyzacyjną bądź ją uchylić i orzec w przedmiocie merytorycznie.

Problematyka reprywatyzacji nieruchomości, które zostały odebrane prawowitym właścicielom w okresie powojennym, sięga jednak zdecydowanie głębiej. Zjawisko to łączy się bowiem z niebagatelnym dylematem moralnym, w którym ścierają się interesy indywidualne z kolektywnymi. Istota zagadnienia sprowadza się do następującego pytania — czy poszczególne składniki majątków, wyłączone w latach czterdziestych–sześćdziesiątych XX wieku, powinny zostać zwrócone następcom prawnym pierwotnych właścicieli (zreprywatyzowane). Na to pytanie najczęściej pada odpowiedź pozytywna, choć niekiedy z pewnym oporem. Odbywa się to przecież kosztem Skarbu Państwa, który w razie niemożliwości zwrócenia nieruchomości jest zobowiązany do zapłaty odszkodowania sięgającego wartości utraconej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości. Pośrednio więc roszczenia reprywatyzacyjne są zaspokajane z kieszeni podatników. Ci ostatni odczuwają pewną potrzebę zrekompensowania straty właścicielom, jednak nie uważają, że sami są zobowiązani do jej zrealizowania. Innymi słowy podatnicy nie czują się odpowiedzialni za wspomniane szkody, które ówczesni właściciele ponieśli. Konflikt dodatkowo zaoogniają statystyki. Ze sprawozdań działalności Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że tylko w latach 2006–2016 toczyło się 1508 spraw, których łączna wartość przedmiotu sporu wynosiła 10 212 894 858,49 zł<sup>23</sup>. Wiemy w dodatku, że postępowania reprywatyzacyjne toczą się już od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku i będą trwać jeszcze przez długi okres. Ze stanowiska przedstawionego przez Radę Strategii Społeczno-

<sup>21</sup> W literaturze na niezbędność uchwalenia regulacji zwraca uwagę M. Bednarek, *Przekształcenia własnościowe w Polsce, podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 241 i cyt. tam literatura.

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2257.

<sup>23</sup> L. Bosek, *Reprywatyzacja w świetle doświadczeń Prokuratury Generalnej — zagadnienia wybrane*, [w:] *Problemy reprywatyzacji*, red. A. Jarosz-Nojszewska, P. Legutko-Kobus, Warszawa 2017, s. 131–133.

-Gospodarczej wynika bowiem, że przy (zakładanym) pięćdziesięcioprocentowym odszkodowaniu za utracone mienie, Polski — ani obecnie, ani w dającej się przewidzieć przyszłości — nie stać na poniesienie kosztów takiego przedsięwzięcia<sup>24</sup>. Nic więc dziwnego, że z roku na rok poparcie społeczne dla reprivatyzacji maleje<sup>25</sup>. Zjawisko to jednak nie zostało jeszcze ostatecznie zakończone, a sprawy reprivatyzacyjne będą trwać długie lata.

### Procedura reprivatyzacyjna — *de lege lata*

Postępowania reprivatyzacyjne nie mają jednolitego charakteru. Dzielą się na wiele rodzajów ze względu na źródło oraz przedmiot wywłaszczenia lub nacjonalizacji. Wystarczy wspomnieć procesy reprivatyzacyjne związane z tak zwanymi gruntami warszawskimi (dekretem Bieruta) lub gruntami rolnymi (tak zwana reforma rolna z 1944 roku). Z wymienionymi postępowaniami wiążą się swoiste problemy, które dodatkowo komplikują tę trudną tematykę. Przykładowo, w ramach zagadnień dotyczących gruntów warszawskich nie są jasne takie zagadnienia, jak: czy dekret Bieruta powinien być uznany za obowiązujący oraz czy powinien być stosowany; jakie są podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa i jaki jest tryb dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych (cywilnych)<sup>26</sup>. W wypadku reprivatyzacji nieruchomości rolnych wyłoniło się mnóstwo wątpliwości (częściowo podobnych do tych dotyczących gruntów warszawskich), na przykład co do dopuszczalności stosowania przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, pojęcia nieruchomości ziemskiej, trybu dochodzenia roszczeń związanych z reformą rolną i podstawy prawnej tych roszczeń<sup>27</sup>.

W tej pracy opisano standardową procedurę reprivatyzacyjną, która opiera się na tytule w postaci aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). Zostaną pominięte szczególne procedury, w których do przejścia na rzecz Skarbu Państwa doszło na mocy prawa (*ex lege*). Te ostatnie zostaną jedynie w pewnych miejscach wplecione.

<sup>24</sup> Reprivatyzacja. Stanowisko Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w sprawie rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji, Warszawa 1999, raport nr 43.

<sup>25</sup> Zob. przyp. 1.

<sup>26</sup> Zob. np. T. Lewandowski, *Prawo użytkowania wieczystego gruntów warszawskich dla byłych właścicieli lub ich spadkobierców*, „Ius Novum” 2010, nr 4, *passim*.

<sup>27</sup> M. Nawrocki, *Prawne problemy odzyskania nieruchomości przejętych na podstawie dekretu z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 2, s. 29–41; G. Tracz, *Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczypospolitej*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4, *passim*; *idem*, *Konsekwencje dekretu PKWN wobec ziemiaństwa a dzisiejsze rozumienie państwa prawa*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 5, *passim*; I. Hasińska, *Z procesowej problematyki wywłaszczenia na tle dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 82–89.

Sama procedura z zasady bywa czasochłonna. W ramach procedury reprivatyzacyjnej możemy wyróżnić dwa (a nawet trzy) etapy. Zasadniczo, pierwszym krokiem jest wyeliminowanie tytułu wywłaszczenia — czyli decyzji administracyjnej (etap I). Odbywa się w postępowaniu administracyjnoprawnym. Zgodnie z art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>28</sup> organ administracyjny stwierdza nieważność decyzji z przyczyn wymienionych w ust. 1 tegoż przepisu. Nie każda decyzja wywłaszczająca, choćby wydana w latach czterdziestych–sześćdziesiątych XX wieku, będzie uznana za nieważną. W tym celu konieczne będzie wykazanie, na czym ta nieważność miałaby się opierać. Tytułem przykładu, jeżeli na podstawie ustawy o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej zostało przejęte przedsiębiorstwo, w którego skład wchodziły nieruchomości będące własnością osób trzecich (nieobjętych zakresem zastosowania wspomnianej ustawy), to istnieją podstawy do wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wywłaszczającej (tak zwana decyzja nadzorcza)<sup>29</sup>. Zawsze należy więc wskazać konkretne uchybienia, które przemawiają za stwierdzeniem nieważności. Co do wielu decyzji wywłaszczeniowych takich uchybień nie ma. W celu zainicjowania postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczającej konieczne będzie złożenie wniosku do organu wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze — do tego samego organu (art. 157 § 1 k.p.a.). Nie jest to jednak zadanie łatwe. Po pierwsze, trzeba najpierw ustalić następstwo prawne organu administracyjnego. Skoro decyzje były wydawane w latach czterdziestych–sześćdziesiątych XX wieku, to w przeważającej liczbie przypadków organy wówczas orzekające zostały zlikwidowane lub wchłonięte przez inne jednostki urzędowe. Po drugie, podmioty będące właścicielami lub współwłaścicielami wywłaszczonych nieruchomości w chwili wydania decyzji wywłaszczającej w większości przypadków już nie żyją. Zgodnie z powszechnie przyjmowanym poglądem w celu prawidłowego przeprowadzenia postępowania wszczętego na skutek wniosku z art. 156 k.p.a. konieczne jest uczestnictwo wszystkich spadkobierców ówczesnych właścicieli lub współwłaścicieli<sup>30</sup>. Zwykle jest to większa liczba osób (często sięgająca kilkunastu). Następstwo prawne musi być wykazane sądowym stwierdzeniem nabycia spadku lub aktem poświadczenia dziedziczenia (art. 1027 k.c.). Wobec tego konieczne jest przeprowadzenie odpowiednich postępowań o stwierdzenie nabycia spadku

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, dalej: k.p.a.).

<sup>29</sup> Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 5 listopada 2007 roku, I OPS 2/07, ONSA i WSA 2008 nr 1, poz. 5, s. 68.

<sup>30</sup> M. Gdesz, *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 68–69.

(art. 669 i dalsze kodeksu postępowania cywilnego<sup>31</sup>). Te „postępowania wstępne” (które można określić też jako etap „zero”) bywają często długotrwałe.

Warto tu wskazać na problem charakteru prawnego roszczeń reprivatyzacyjnych przed wydaniem decyzji nadzorczej, ponieważ mają na tym etapie największą doniosłość praktyczną. Pod pojęciem roszczeń reprivatyzacyjnych kryją się roszczenia o charakterze cywilnoprawnym — to jest roszczenie o zwrot nieruchomości *in natura* (art. 222 § 1 k.c.) oraz związane z nim roszczenia uzupełniające (art. 224–226 k.c.) albo roszczenie odszkodowawcze. Co oczywiste, do chwili wydania decyzji nadzorczej należy uznawać decyzję wywłaszczającą za ważną i wiążącą, ponieważ stwierdzenie nieważności decyzji ma charakter deklaratoryjny, *ex tunc*<sup>32</sup>. Oznacza to, że od chwili stwierdzenia nieważności decyzji należy ją traktować, jakby nigdy nie była wiążąca. Tu wyłania się pewien problem, gdyż wydanie decyzji nadzorczej nakazuje przyjąć fikcję, że roszczenia reprivatyzacyjne cały czas przysługiwały uprawnionym (następcom prawnym wywłaszczonych właścicieli lub jeszcze żyjących właścicieli), z wszystkimi wiążącymi się z tym konsekwencjami (na przykład skutki przedawnienia). Skład spadku determinuje wiele okoliczności, takich na przykład jak jurysdykcja, właściwość sądu, uprawnienia osób bliskich spadkodawcy czy roszczenia o zachówek. Nie ma to jednak bezpośredniego przełożenia na sam fakt spadkobrania. Zgodnie z przyjętym w polskim kodeksie cywilnym modelem (w przeciwieństwie do systemów *common law*) możliwe jest powołanie spadkobiercy do spadku „pustego” (art. 959 k.c.)<sup>33</sup>. To samo należy odnieść do spadkobrania na podstawie ustawy (art. 931 i dalsze k.c.). Szczególne wątpliwości powstają na tle jurysdykcji krajowej, ponieważ ta, zazwyczaj, w sprawach spadkowych jest uzależniona od obywatelstwa polskiego względnie ostatniego miejsca zamieszkania w Polsce lub od położenia w Polsce majątku spadkowego (na przykład art. 1108 k.p.c.). W sprawach reprivatyzacyjnych, w większej liczbie przypadków, występuje wątpliwość co do tych przesłanek. Okoliczność niezamieszkiwania ówczesnych właścicieli i ich następców prawnych w Polsce jest oczywista (ucieczka przed represjami). Bardzo często szła za tym utrata obywatelstwa. Na rozstrzyganie problemów związanych z utratą polskiego obywatelstwa przez wspomniane osoby nie ma miejsca. Jest to tematyka z zakresu prawa administracyjnego. W ramach procedury cywilnej największą wątpliwość łączy się z tym, czy opisane już „roszczenia reprivatyzacyjne” można uznać za majątek spadkowy (lub jego znaczną część) znajdujący się w Polsce. Należy zaproponować tu wykładnię rozwiązującą tę wątpliwość. Roszczenia re-

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku — Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1360, dalej: k.p.c.).

<sup>32</sup> K. Glibowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2018, art. 156, uw. 10.

<sup>33</sup> Tak K. Osajda, *Ustanowienie spadkobiercy w testamencie w systemach prawnych common law i civil law*, Warszawa 2009, s. 198–200.



prywatyzacyjne przed wydaniem decyzji nadzorczej trzeba uznać za istniejące. Będą one należeć do kategorii roszczeń przyszłych *sensu largo* (na wzór roszczeń ograniczonych warunkiem art. 89 k.c.). W tym przypadku ich aktualizacja następuje dopiero po wydaniu decyzji nadzorczej (stwierdzającą nieważność lub wydanie z rażącym naruszeniem prawa), który tworzy warunek prawny (*conditio iuris*). Rozwiązanie to jest spójne z poglądem, że chwila, w której występuje zdarzenie bezprawne, to chwila wydania decyzji wywłaszczającej (co determinuje początek biegu przedawnienia, abstrahując od brzmienia art. 160 § 6 k.p.a.)<sup>34</sup>. W efekcie należy wyróżnić dwie sytuacje<sup>35</sup>:

a) w stosunku do spadków otwartych przed 17 sierpnia 2015 roku, do których zastosowanie znajduje art. 1108 § 1–2 k.p.c. W wypadku utraty polskiego obywatelstwa, braku ostatniego miejsca zamieszkania lub miejsca zwykłego pobytu w Polsce jurysdykcja sądów polskich jest uzależniona od znajdowania się w Polsce spadku lub jego znacznej części (art. 1108 § 2 k.p.c.). Przepis ten wywołuje wiele wątpliwości. Zgodzić należy się z poglądem, że „znaczna część” majątku spadkowego, w rozumieniu art. 1108 § 2 k.p.c., nie oznacza wymogu, aby w Polsce znajdowała się większa część majątku spadkowego<sup>36</sup>. Jak przyjął Sąd Najwyższy, ocena, czy znaczna część majątku spadkowego znajduje się w Polsce, nie powinna polegać na porównywaniu wartości majątku położonego w Polsce z tym, jaki pozostał za granicą. Konieczne jest spojrzenie wyłącznie przez pryzmat wartości tego pierwszego<sup>37</sup>. Zazwyczaj roszczenia reprivatyzacyjne przedstawiają istotną wartość rynkową. Przedstawione zapatrywanie umożliwia stwierdzenie, że roszczenia te (wierzytelność) nie istnieją w próżni. Zasadne więc będzie przyjęcie w omawianej sytuacji polskiej jurysdykcji sądów;

b) gdy spadek został otwarty w dniu 17 sierpnia 2015 roku lub później (art. 84 RozpSpadk<sup>38</sup>), jurysdykcja będzie rozstrzygana na podstawie art. 4–19 RozpSpadk. Podstawowym łącznikiem jest tu ostatnie miejsce zwykłego pobytu spadkodawcy (jurysdykcja ogólna). Z kolei, według art. 10 RozpSpadk, jurysdykcja dodatkowa jest uzależniona od ostatniego miejsca zwykłego pobytu spadkodaw-

<sup>34</sup> G. Jędrejek, *Przedawnienie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie decyzji administracyjnej*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 1, s. 24 n.

<sup>35</sup> Pomijam przypadki sprzed nowelizacji procedury cywilnej z dnia 5 grudnia 2008 roku. Według art. 8 tej ustawy zmieniającej, art. 1108 k.p.c. stosuje się do postępowań wszczętych po wejściu w życie tej ustawy. Mimo to przedstawione rozważania także do nich pozostają aktualne (na zasadzie *mutatis mutandis*). Nie można też pominąć umów międzynarodowych, które regulowały kwestie kolizyjne i jurysdykcyjne i miały pierwszeństwo przed procedurą cywilną.

<sup>36</sup> J. Ciszewski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 6. *Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy)*, red. T. Ereciński, Warszawa 2017, art. 1108, uw. 10.

<sup>37</sup> Wyrok SN z dnia 19 czerwca 2013 roku, I CSK 159/13, Legalis nr 759425.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 roku w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (Dz.Urz.U.E.L Nr 201, s. 107, dalej: RozpSpadk.).

cy, obywatelstwa lub majątku spadkowego znajdującego się w Polsce (kraj sądu orzekającego). W tym przypadku wynik wykładni jest najmniej wątpliwy. Nawet jeżeli spadkodawca utracił obywatelstwo, minęło pięć lat od zmiany miejsca zwykłego pobytu, to sformułowanie art. 10 ust. 2 RozpSpadk nie wywołuje kontrowersji jak w przypadku opisanych wyżej norm polskiej procedury cywilnej. Przede wszystkim jurysdykcja sądu polskiego obejmuje wyłącznie składniki majątku spadkowego znajdujące się w Polsce. W literaturze wskazuje się, że pojęcie „składniki majątku spadkowego” powinny być interpretowane szeroko, a ponadto, w przeciwieństwie do art. 1108 § 2 k.p.c., nie jest wymagane, aby znaczna część majątku znajdowała się na terytorium państwa członkowskiego. Wystarczy, że jakiegokolwiek składniki znajdują się na jego terytorium<sup>39</sup>. W tej sytuacji nie zachodzą wątpliwości dotyczące jurysdykcji. Bezspoornie przy zaproponowanej interpretacji charakteru rozszczeń reprivatyzacyjnych do opisywanych spraw spadkowych będzie zachodzić jurysdykcja sądów polskich.

Wróćmy jednak do przebiegu procedury reprivatyzacyjnej. Jeżeli zostaną wydane niezbędne sądowe stwierdzenia nabycia spadku lub notarialne akty poświadczenia dziedziczenia, możliwe stanie się wszczęcie postępowania o wydanie decyzji nadzorczej. Przedstawione przesłanki nie dają jednak gwarancji, że właściwy organ wyda decyzję stwierdzającą nieważność decyzji wywłaszczającej. Zgodnie z art. 156 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1 (decyzja wydana z naruszeniem przepisów o właściwości), pkt 3 (decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco), pkt 4 (została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie) i pkt 7 (zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa), jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (tak zwane przedawnienie stwierdzenia nieważności). Przesłanka w postaci upływu terminu 10 lat wydaje się klarowna. Natomiast pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych” jest już mniej jasne. Powinno ono być rozumiane jako wywołanie materialnoprawnych skutków prawnych (a nie pewnych faktów), które powodują niemożność przywrócenia stanu poprzedniego (zgodnego z prawem)<sup>40</sup>. Dotyczy to wszystkich przyczyn nieważności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Należy przytoczyć, że:

[o]becnemu nie budzi wątpliwości, że w przypadku skutków cywilnoprawnych są one możliwe do cofnięcia wówczas, gdy wadliwa decyzja administracyjna wywołała je w sposób bezpośredni, a nie doszło do nich w sposób pośredni, na przykład przez zawarcie umowy sprzedaży. Stąd nieodwracal-

<sup>39</sup> G. Karaś, D. Szostek, [w:] *Unijne rozporządzenie spadkowe Nr 650/2012. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2018, art. 10, uw. 2.

<sup>40</sup> P. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P. Przybysz, Warszawa 2018, art. 156, uw. 29.

ność skutków prawnych może się odnosić do decyzji wywołujących skutki pośrednie w sferze prawa cywilnego<sup>41</sup>.

Możliwe jest przyjęcie, że do nieodwracalnych skutków doszło, jeżeli osoba trzecia nabyła własność nieruchomości na skutek zasiedzenia (art. 172 n. k.c.) lub w dobrej wierze (art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece<sup>42</sup>), przez umowę sprzedaży czy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste<sup>43</sup>. W takim przypadku organ wyda decyzję stwierdzającą wydanie decyzji wywłaszczającej z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.).

W zależności od rodzaju decyzji nadzorczej (stwierdzającej nieważność albo wydanie decyzji z naruszeniem prawa) uprawnionym będą przysługiwały różne roszczenia reprivatyzacyjne (etap II)<sup>44</sup>. Jeżeli zostanie wydana decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wywłaszczającej, należy przyjąć fikcję prawną jej nieobowiązywania *ex tunc*. Skutkuje to możliwością dochodzenia roszczeń dotyczących rzeczy, najczęściej nieruchomości. Są to roszczenia windykacyjne czy negatoryjne (art. 222 § 1 i 2 k.c.), roszczenia uzupełniające (art. 224 i 225, ewentualnie w zw. z art. 230 k.c.), roszczenia o wykup nieruchomości (art. 231 § 2 k.c.) itp. Nie jest też wykluczone uzupełniające stosowanie przepisów dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 415 i dalsze k.c.), bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 n. k.c.) lub prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia (*negotiorum gestio*, art. 752 i dalsze k.c.)<sup>45</sup>. Istotny problem wyłonił się w wypadku wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej wydanie z rażącym naruszeniem prawa decyzji nacjonalizacyjnej. Wówczas decyzja nie była usuwana z obrotu, ale otwierała możliwość wystąpienia przeciwko Skarbowi Państwa z roszczeniem odszkodowawczym. Nie było jednak jasne, jaki jest zakres odszkodowania (czy obejmuje utracone korzyści, *lucrum cessans*, art. 361 § 1 k.c.), jaka jest procedura jego dochodzenia (cywilna czy administracyjna) oraz — co najistotniejsze z punktu widzenia problematyki — jaki zastosujemy termin przedawnienia. Spór był tak doniosły, że wymagał uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, zgodnie z którą:

[d]o roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 roku, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 KPA stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 KPA. Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja

<sup>41</sup> Wyrok 5 sędziów NSA z dnia 23 stycznia 2014 roku, I OSK 1585/12, LEX nr 1430368; M. Jaśkowska, [w:] *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2018, art. 156, uw. IV. 10.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku — o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. 2018 r. poz. 1916, dalej: u.k.w.h.).

<sup>43</sup> Na temat refleksowego działania rękojmi zob. Z. Truskiewicz, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 4. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2012, s. 74–76.

<sup>44</sup> Ich charakterystyka zob. pkt 3.

<sup>45</sup> Relacja roszczeń z tytułu ochrony własności z innymi podstawami roszczeń była przedmiotem oceny w orzecznictwie, zob. R. Trzaskowski, *Roszczenia uzupełniające*, Warszawa 2007, s. 72–79.

administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 KPA nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji<sup>46</sup>.

Zagadnienie to jest bardzo złożone. Nie ma miejsca, aby bliżej analizować argumentację Sądu Najwyższego — w tym zakresie odsyłam do rozważań w uzasadnieniu cytowanej uchwały oraz odpowiedniej literatury<sup>47</sup>.

Nieco odmienna jest sytuacja byłych właścicieli gruntów warszawskich. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu Bieruta

dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie — użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Przez wieczystą dzierżawę<sup>48</sup> rozumie się obecnie prawo użytkowania wieczystego (art. 232 i dalsze k.c., art. 27 i dalsze ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>49</sup>). Z kolei według art. 7 ust. 5 dekretu Bieruta w razie nieprzyznania uprawnionemu prawa użytkowania wieczystego gruntu powstaje obowiązek odszkodowawczy według art. 9 wspomnianego aktu. Zasady wypłaty odszkodowania miały zostać określone w odpowiednim rozporządzeniu. Nie zostało ono jednak nigdy wydane, a tym samym prawo odszkodowania w istocie nigdy nie istniało<sup>50</sup>. Ostatecznie z dniem 1 sierpnia 1985 roku na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>51</sup> wygasły prawa do odszkodowania zawarte w dekrecie (art. 82), co zostało powtórzone w art. 214 ust. 1

<sup>46</sup> Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 31 marca 2011 roku, III CZP 112/10, OSNC 2011 nr 7–8, poz. 75, s. 1.

<sup>47</sup> Zob. np. J. Forystek, *Dochodzenie roszczeń reprivatyzacyjnych w świetle orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 21, s. 1133–1143.

<sup>48</sup> Prawa wieczystej dzierżawy oraz prawa zabudowy uległy przekształceniu. „Stosownie do art. XXXIX § 2 p.w.p.r. przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy należy od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego rozumieć przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy m.st. Warszawy, stosownie do przepisów prawa rzeczowego. Następnie prawo własności czasowej zostało na mocy ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.) zastąpione prawem użytkowania wieczystego, które stanowi obecnie prawo przyznawane na podstawie art. 7 d.w.u.g.”, zob. E. Buczek, M. Kopeń, [w:] *Własność i użytkowanie gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Komentarz*, red. E. Buczek, M. Kopeń, Warszawa 2014, art. 7, uw. 13.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, dalej: u.g.n.).

<sup>50</sup> Wyrok SN z dnia 12 marca 2008 roku, I CSK 441/07, LEX nr 494162.

<sup>51</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 99.

u.g.n. Mimo to, choć literatura i orzecznictwo długo w tej sprawie się spierały, ostatecznie ukształtowało się stanowisko dotyczące pozycji następców prawnych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości. Uogólniając, przysługują im roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego na nieruchomości (art. 7 ust. 2 dekretu Bieruta) lub względnie o odszkodowanie za utraconą nieruchomość lub udział w nieruchomości (art. 160 k.p.a. w zw. z art. 417 k.c.). Opisane rozważania *mutatis mutandis* znajdują tutaj też zastosowanie.

Wtrąćmy istotny problem ochrony lokatorów łączący się ze stwierdzeniem nieważności decyzji wywłaszczającej nieruchomość, która jest obiektem umowy najmu (w szczególności mieszkaniowego). Najem jako stosunek o charakterze względnym nie wiąże pierwotnego właściciela (który uzyskał własność ze skutkiem *ex tunc*) z najemcą. Zważając na polskie orzecznictwo<sup>52</sup>, w wypadku lokali mieszkalnych tych najemców można by było uznać za lokatorów w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie lokatorów<sup>53</sup>. Teza ta wydaje się wątpliwa, gdyż przyjmując fikcję nieważności decyzji wywłaszczającej, najem zawarty z lokatorem jest nieskuteczny wobec właściciela. Mimo to, stosując wykładnię rozszerzającą, istnieją podstawy do przyznania takiej osobie statusu lokatora<sup>54</sup>. Jeszcze innym instrumentem, wymagającym jednak upływu odpowiedniego czasu, jest art. 30 u.o.p.l. Według niego osoba zajmująca lokal bez tytułu prawnego do dnia wejścia w życie ustawy przez okres nie krótszy niż 10 lat wstępuje z mocy prawa w stosunek najmu tego lokalu po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli właściciel nie wniesie w tym okresie powództwa o nakazanie tej osobie przez sąd opróżnienia lokalu lub jeżeli w tym samym terminie nie wniesiono powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku najmu. Przepis pełni funkcję oczyszczającą. W wypadku odzyskania nieruchomości uzyskuje ona tytuł prawny do lokalu, który w drodze wykładni funkcjonalnej powinien być skuteczny wobec właściciela. Jeszcze inną możliwością jest zastosowanie art. 678 k.c. *per analogiam*. Co prawda wydanie decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji nacjonalizacyjnej nie jest przypadkiem nabycia (nawet przy wykładni rozszerzającej<sup>55</sup>), to są istotne wartości i podobieństwa do „nabycia”, więc analogia będzie uzasadniona. W ten sposób prawowity właściciel stanie się stroną stosunku

<sup>52</sup> Według literatury i orzecznictwa, za lokatora można uznać na przykład podnajemcę, domowników lokatora. Rysuje się tendencja, aby tytuł prawny lokatora do lokalu rozumieć co raz szerzej, zob. J. Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 2, nb 7–9.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1182, dalej: u.o.p.l.).

<sup>54</sup> Tak o skuteczności tytułu prawnego względem właściciela K. Pałka, J. Zawadzka, [w:] *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2018, art. 2, uw. 26.

<sup>55</sup> Co do nabycia w kontekście ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na wynajmowanej rzeczy, G. Matusik, J. Górecki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2019, art. 678, uw. 5–5.1. W takim przypadku roszczenia związane z najmem powinny obowiązy-

najmu lokalu mieszkalnego. Ostatecznie nawet jeśli lokator zostanie eksmitowany z lokalu — będą mu służyły sankcje odszkodowawcze<sup>56</sup>.

Reasumując, nie ma „jednej” procedury reprivatyzacyjnej. Cechuje się ona brakiem jednolitego sformalizowania w tym sensie, że nie ma ustawowo określonej procedury. Ma ona więc charakter heterogeniczny — występują tu elementy administracyjne, cywilne, ale i konstytucyjne. Uprawnieni celem odzyskania nieruchomości muszą opierać się na instrumentach ogólnych przyznanych w ramach różnych gałęzi prawa. Dopiero ich zlepek tworzy pewien obraz, który zbiorczo można określić jako postępowanie reprivatyzacyjne.

### 3. Propozycja rozwiązania problemu reprivatyzacji — wnioski *de lege ferenda*

Zagadnienia poruszone w pkt 1 i 2 pokazują, jak skomplikowane są postępowania reprivatyzacyjne. Niejednolita procedura, a tym samym niepewność oraz nieklarowność prawa wywołały obecny stan rzeczy. Negatywne odczucia społeczne, braki w finansach publicznych oraz zmowy polityczne są wynikiem niezdecydowania ustawodawcy. Jak twierdzi I. Lipowicz, zaniechanie legislacyjne prowadzi do wypełnienia luk przez sędziów (autorka określa to jako „małą reprivatyzację”), ale w sposób zagrażający równości praw obywateli, jak i stabilności finansowej państwa<sup>57</sup>. Z czasem możliwość podjęcia stanowczych kroków jest coraz trudniejsza, a te są niezbędne w celu ostatecznego rozstrzygnięcia problemu reprivatyzacji. Moim zdaniem występujące dziś zjawisko „dzikiej reprivatyzacji” powinno zostać rozwiązane za pomocą instytucji dawności. Przez cywilistyczne pojęcie dawności rozumie się znaczenie upływu czasu dla praw podmiotowych. Dawność dzieli się na dawność nabywczą oraz dawność umarzającą (utrata)<sup>58</sup>. Konieczne jest wyznaczenie jednolitej i prostej procedury reprivatyzacyjnej, wyznaczenie przejrzystego kręgu osób z relatywnie krótkim terminem przedawnienia (względnie terminem prekluzyjnym). Tak wyważona regulacja pozwoli zachować równowagę między interesem ogółu oraz indywidualnym. Po odejściu od gospodarki społecznej ten pierwszy nie może górować nad drugim. Możliwe jest jednak przesunięcie wektora w drugą stronę. Warto wspomnieć, że przedmiotem sporu jest prawo własności. Od strony filozoficznej własność jest wyrazem wolności jednostki od ingerencji państwa. Jest to jedno z praw podstawowych, chronione

---

wac jednak zbywcę (nie są to obligacje o charakterze realnym), odmiennie por. F. Zoll, *Najem lokali mieszkalnych*, Kraków 1997, s. 274.

<sup>56</sup> Na temat wątpliwości co do możliwości korzystania z rzeczy jako szkody zob. R. Trzaskowski, *Wpływ stwierdzenia nieważności...*, s. 93–97.

<sup>57</sup> I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7, s. 8.

<sup>58</sup> Z. Klafkowski, *Przedawnienie w prawie cywilnym*, Warszawa 1970, s. 5–7.

normami konstytucyjnymi (art. 64)<sup>59</sup> oraz międzynarodowymi, na przykład Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i powszechnych wolności (art. 1 protokołu nr 1).

Tytułem przykładu można przytoczyć krótką i czytelną (relatywnie) niemiecką ustawę o uregulowaniu niewyjaśnionych spraw majątkowych z 23 września 1990 roku (inaczej ustawa o własności, Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen)<sup>60</sup>, wydana jeszcze przez władze NRD. W Niemczech do wywłaszczeń doszło w latach 1933–1939, 1945–1948, oraz 1949<sup>61</sup>. Tamtejsza sytuacja była zasadniczo podobna do sytuacji polskiej. W ustawie o własności przewidziano procedurę wszczynaną na wniosek uprawnionego, którego prawa własności zostały wywłaszczone bez odszkodowania lub nawet za niższe odszkodowanie niż wartość mienia wywłaszczonego, nabytych w wyniku nieuczciwego obrotu, na przykład nadużycia władzy, korupcji, przymusu lub oszustwa ze strony nabywcy, władz państwowych lub osób trzecich (§ 1 ust. 1–4 oraz § 3 VermG). Ustawa przewidywała liczne wyjątki, w ramach których zamiast własności przyznawano odszkodowanie. Nie była to jedyna ustawa dotycząca reprivatyzacji w Niemczech. Wymienić tu można jeszcze ustawę o szczególnych inwestycjach<sup>62</sup>, która miała budować równowagę między restytucją z jednej strony a potrzebami inwestycyjnymi, tworzeniem miejsc pracy w danym regionie i ograniczeniami budżetowymi z drugiej.

Co najważniejsze, zgodnie z § 30a ust. 1 VermG roszczenia o ponowne przeniesienie własności oraz roszczenie o odszkodowanie nie mogły być składane po dniu 31 grudnia 1992 roku lub w przypadku majątku ruchomego do 30 czerwca 1993 roku. Ustawodawca z jednej strony określił przejrzyste reguły naprawienia szkody, a z drugiej termin na ich dochodzenie. Została przy tym zachowana zasada proporcjonalności. Wyważono sprzeczne interesy: z jednej strony podkreślając, iż reprivatyzacja jest moralnym imperatywem, a jej brak oznacza legalizację państwowego bezprawia, a z drugiej, osłabiona po okresie socjalistycznych rządów gospodarka wschodnich landów wymagała intensywnego pobudzenia przez inwestycję.

Rodzajowo podobne regulacje (choć już nieodnoszące się do problematyki reprivatyzacji) można znaleźć w systemie prawa polskiego. Jest ich sporo. Była już mowa o tym, że w Polsce można jeszcze natknąć się na wiele „reliktów przeszłości”. Jako przykład przytoczono wspólnoty gruntowe, stanowiące jeszcze wynik likwidacji pańszczyzny w XIX wieku na terenach zaboru rosyjskiego i austriackie-

<sup>59</sup> Więcej W.J. Katner, *Uwarunkowania prawne reprivatyzacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 18–21.

<sup>60</sup> Zwana też Vermögensgesetz. Ustawa składała się jedynie z 41 paragrafów, miała decydujące znaczenie dla niemieckiej reprivatyzacji (dalej: VermG).

<sup>61</sup> A. Falkowska, *Restytucja, odszkodowanie czy inwestycje? — reprivatyzacja majątku Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, „Ekonomia i Prawo” 7, 2011, s. 270–271.

<sup>62</sup> Ustawa o płatnościach wyrównawczych (Ausgleichsleistungsgesetz, w skrócie: AusglLeistG) z dnia 13 lipca 2004 roku.

go. Stanowią one szczególną formę współwłasności nieruchomości, nadaną mieszkańcom jednostek osadniczym (wsi, osad)<sup>63</sup>. Ich charakter i status prawny budził przez bardzo długi czas wiele wątpliwości. Tym bardziej że wielka ich część to były nieużytki, gdyż po wielu współwłaścicielach lub ich spadkobiercach słuch zaginął. Toteż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych<sup>64</sup> uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy faktycznie korzystały z tej wspólnoty. Jak wspomniano, w ramach instytucji dawności wymienia się dawność nabywczą i umarzającą. Podany przykład wspólnot gruntowych został rozwiązany dawnością nabywczą — quasi-zasiedzeniem (zob. art. 172 k.c.)<sup>65</sup>. Zresztą podobne rozwiązanie zostało również przewidziane w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych. Zagadnienie tych spółdzielni też było swoistą schedą po Polsce Ludowej. W latach osiemdziesiątych XX wieku wiele spółdzielni funkcjonowało i zarządzało nieruchomościami, które nie były ich własnością. Niejasny stan własnościowy powodował istotną niepewność mieszkańców posiadających spółdzielcze tytuły do lokali (na przykład spółdzielcze własnościowe lub lokatorskie prawo do lokalu). W celu rozwiązania tego problemu na mocy art. 35 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>66</sup> spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 roku była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub osoby fizycznej oraz przed tym dniem wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni, budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią jej własność za wynagrodzeniem. Z kolei według tego przepisu w ust. 4<sup>67</sup>, jeżeli nieruchomość, o której mowa w ust. 1, ma nieuregulowany stan prawny, spółdzielnia mieszkaniowa nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie, jeżeli spełnia kryteria wymagane w ust. 1. Literatura zgodnie przyjęła, że art. 34 ust. 4 u.s.m. był kolejnym przykładem quasi-zasiedzenia (a więc podtypu instytucji dawności), mającym na celu rozwiązanie powstałego problemu własnościowego dotyczącego spółdzielni<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Zob. więcej R. Szarek, *Wspólnoty gruntowe — czy mają jeszcze rację bytu?*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10, s. 35.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 roku — o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 703.).

<sup>65</sup> Od klasycznego zasiedzenia wyróżnia je niewymaganie dwudziesto- lub trzydziestoletniego terminu zasiedzenia.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z dnia 2018 r., poz. 845).

<sup>67</sup> Uchylony ustawą z dnia 27 lipca 2012 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 989).

<sup>68</sup> K. Królikowska, [w:] *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2018, art. 35, uw. 5.



W ramach przytoczonych przykładów ustawodawca nie bał się podjąć zdecydowanych kroków, które w krótkim czasie pozwoliły na rozstrzygnięcie problemu wynikającego z niepewności w stosunkach własnościowych. Uczynił to, ograniczając w czasie uprawnienia pierwotnych właścicieli. Także w wypadku reprywatyzacji zasadne jest ograniczenie roszczeń reprywatyzacyjnych dawnością umarzającą — czyli terminami przedawnienia lub terminami zawitymi. Mogą one zostać przewidziane w regulacjach prawa prywatnego albo publicznego. W obecnym stanie prawnym terminy przedawnienia roszczeń reprywatyzacyjnych zaczynają biec dopiero z chwilą wydania decyzji nadzorczej (zob. pkt 2). Zgodnie z art. 160 ust. 6 k.p.a.<sup>69</sup> roszczenie o odszkodowanie przedawnia się po trzech latach. Prawo nie ogranicza żadnym terminem kompetencji do złożenia odpowiedniego wniosku o wydanie decyzji nadzorczej. Z kolei roszczenie o wydanie nieruchomości (windykacyjne) w ogóle się nie przedawnia (art. 223 § 1 k.c., ewentualnie w związku z art. 1029 § 1 k.c.). Tym samym postępowania reprywatyzacyjne nie są ograniczone czasowo w żadnym stopniu. Upływ czasu mógłby jedynie wpłynąć na treść decyzji nadzorczej — stwierdzającej nieważność decyzji wywłaszczającej lub wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa. Wyznaczenie przejrzystej procedury umożliwiającej uzyskanie odpowiedniego odszkodowania za wywłaszczone mienie, opierające się na domniemaniach i możliwościach uprawdopodobnienia faktów wraz z określeniem odpowiedniego terminu przedawnienia lub terminu zawitego, prowadziłyby do jednoznacznego rozstrzygnięcia niepewności, jaka wiąże się z problemem reprywatyzacji.

## Wnioski

Postępowania reprywatyzacyjne będą nadal trwać. Dopóki ustawodawca nie zdecyduje się podjąć zdecydowanych kroków jak w państwach sąsiednich, wiele z nich zostanie niezakończonych i nierozwiązanych. Zdaniem autora sprawy te powinny zostać przekazane do kognicji sądów powszechnych, ponieważ te będą mogły adekwatnie zbadać, czy doszło do zasiedzenia, zadziałała rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych, i precyzyjnie określić odszkodowanie. Trudno jednoznacznie oszacować, jaki byłby skuteczny termin prekluzyjny — jak doskonale wiadomo, liczby są arbitralne, obiektywne, niezależne od konkretnej sprawy. Być może samo określenie terminu jest niewystarczające. Należałoby ponadto przyznać pewne instrumenty, zapewne klauzule generalne, które w szczególnych sytuacjach będą mogły pominąć rygoryzm wiążący się z upływem czasu. Mimo wszystko będą to sytuacje wyjątkowe, skoro świadomość społeczna na temat reprywatyzacji jest znaczna.

<sup>69</sup> Zob. przyp. 43.

## Bibliografia

### Literatura

- Bednarek M., *Przekształcenia własnościowe w Polsce, podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.
- Bosek L., *Reprywatyzacja w świetle doświadczeń Prokuratury Generalnej — zagadnienia wybrane*, [w:] *Problemy reprywatyzacji*, red. A. Jarosz-Nojszewska, P. Legutko-Kobus, Warszawa 2017.
- Buczek R., Kopeń M., [w:] *Własność i użytkowanie gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Komentarz*, red. E. Buczek, M. Kopeń, Warszawa 2014.
- Chaciński J., *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Ciszewski J., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 6. *Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy)*, red. T. Ereciński, Warszawa 2017.
- Falkowska A., *Restytucja, odszkodowanie czy inwestycje? — reprywatyzacja majątku Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, „*Ekonomia i Prawo*” 7, 2011.
- Forystek J., *Dochodzenie roszczeń reprywatyzacyjnych w świetle orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego*, „*Monitor Prawniczy*” 2011, nr 21.
- Gdesz M., *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Glibowski K., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2018.
- Hasińska I., *Z procesowej problematyki wywłaszczenia na tle dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 r.*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, nr 1.
- Jastrzębski R., *Zagadnienia prawne reprywatyzacji w państwie polskim XX w.*, [w:] *Problemy reprywatyzacji*, red. A. Jarosz-Nojszewska, P. Legutko-Kobus, Warszawa 2017.
- Jaśkowska M., [w:] *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2018.
- Jędrejek G., *Przedawnienie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie decyzji administracyjnej*, „*Monitor Prawniczy*” 2010, nr 1.
- Karaś G., Szostek D., [w:] *Unijne rozporządzenie spadkowe Nr 650/2012. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2018.
- Katner W.J., *Uwarunkowania prawne reprywatyzacji w Polsce*, „*Państwo i Prawo*” 2003, nr 7.
- Kłafkowski Z., *Przedawnienie w prawie cywilnym*, Warszawa 1970.
- Królikowska K., [w:] *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2018.
- Lewandowski T., *Prawo użytkowania wieczystego gruntów warszawskich dla byłych właścicieli lub ich spadkobierców*, „*Ius Novum*” 2010, nr 4.
- Lipowicz I., *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „*Państwo i Prawo*” 2012, nr 7.
- Makarzec P., *Reprywatyzacja w Polsce i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2003, nr 2.
- Makarzec P., *Różne modele reprywatyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej na przykładzie Czech, Niemiec i Węgier*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2006, nr 7.
- Matusik G., Górecki J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2019.
- Nawrocki M., *Prawne problemy odzyskania nieruchomości przejętych na podstawie dekretu z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „*Państwo i Prawo*” 2016, nr 2.
- Osajda K., *Nacjonalizacja i reprywatyzacja*, Warszawa 2009.
- Osajda K., *Ustanowienie spadkobiercy w testamencie w systemach prawnych common law i civil law*, Warszawa 2009.

- Pałka K., Zawadzka J., [w:] *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2018.
- Przybysz P., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P. Przybysz, Warszawa 2018.
- Sadomski J., Trzaskowski R., Zaradkiewicz K., „*Mienie zabużańskie*” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, Warszawa 2002.
- Stelmachowski A., Zaradkiewicz K., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Szarek R., *Wspólnoty gruntowe — czy mają jeszcze rację bytu?*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10.
- Tracz G., *Konsekwencje dekretu PKWN wobec ziemiaństwa a dzisiejsze rozumienie państwa prawa*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 5.
- Tracz G., *Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczypospolitej*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4.
- Truskiewicz Z., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 4. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2012.
- Trzaskowski R., *Roszczenia uzupełniające*, Warszawa 2007.
- Trzaskowski R., *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.
- Van Kędzierski D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3.
- Wasilkowski J., *Prawo własności w PRL*, Warszawa 1969.
- Zaleska-Świątkiewicz B., *Mienie zabużańskie — rekompensat ciąg dalszy*, [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego ofiarowane Romualdowi Szytkowi*, red. E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan, Kluczbork 2007.
- Zaradkiewicz K., *Zarys propozycji regulacji ustawowej zadośćuczynienia osobom, które w związku z wojną i zmiany granic pozostawiły mienie poza terytorium Polski*, Warszawa 2002.

## Raporty

- Opinie o reprivatyzacjach. Komunikat z badań*, Warszawa 2004, s. 1–2, [https://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2004/K\\_129\\_04.PDF](https://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2004/K_129_04.PDF) (dostęp: 10.03.2019).
- Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych — opracowanie, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu*, s. 1–13 (<http://ww2.senat.pl/k7/dok/bad/2011/ot-597.pdf>) (dostęp: 10.03.2019).
- Raport o stratach wojennych Warszawy*, red. W. Fałkowski *et al.*, Warszawa 2014, s. 6, <http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/RaportostratachwojennychWarszawy.pdf> (dostęp: 10.03.2019).
- Reprivatyzacja. Stanowisko Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w sprawie rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji, Warszawa 1999, raport nr 43.

## Orzecznictwo

- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 5 listopada 2007 roku, I OPS 2/07, ONSA i WSA 2008 nr 1, poz. 5, s. 68.
- Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 31 marca 2011 roku, III CZP 112/10, OSNC 2011 nr 7–8, poz. 75, s. 1.
- Wyrok 5 sędziów NSA z dnia 23 stycznia 2014 roku, I OSK 1585/12, LEX nr 1430368.
- Wyrok SN z dnia 12 marca 2008 roku, I CSK 441/07, LEX nr 494162.
- Wyrok SN z dnia 19 czerwca 2013 roku, I CSK 159/13, Legalis nr 759425.