



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja

Druk nr 1093

Warszawa, 25 listopada 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy posłankę Magdalenę Biejat.

(-) Magdalena Biejat; (-) Wiesław Buż; (-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Marek Dyduch; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Monika Falej; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Maciej Gdula; (-) Daria Gosek-Popiołek; (-) Arkadiusz Iwaniak; (-) Maciej Konieczny; (-) Przemysław Koperski; (-) Maciej Kopiec; (-) Katarzyna Kotula; (-) Katarzyna Kretkowska; (-) Paweł Krutul; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Marcin Kulasek; (-) Robert Kwiatkowski; (-) Beata Maciejewska; (-) Paulina Matysiak; (-) Wanda Nowicka; (-) Robert Obaz; (-) Karolina Pawliczak; (-) Monika Pawłowska; (-) Małgorzata Prokop-Paczkowska; (-) Andrzej Rozenek; (-) Marek Rutka; (-) Joanna Senyszyn; (-) Anita Sowińska; (-) Wiesław Szczepański; (-) Andrzej Szejna; (-) Jan Szopiński; (-) Krzysztof Śmiszek; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Tomasz Trela; (-) Katarzyna Ueberhan; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Zdzisław Wolski; (-) Bogusław Wontor; (-) Adrian Zandberg; (-) Marcelina Zawisza; (-) Anna Maria Żukowska.

USTAWA

z dnia ... 2020 roku

o uregulowaniu roszczeń repriwatyzacyjnych¹⁾

Uznając, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli i obywateli,

kierując się obowiązkiem kształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności oraz zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej,

ważąc wynikające z Konstytucji: zasadę ochrony własności, obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, obowiązek ochrony praw lokatorów przez władze publiczne oraz obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez wszystkich obywateli,

pamiętając o skali zniszczeń wojennych i o poświęceniu Narodu Polskiego w odbudowie Ojczyzny,

dostrzegając, że trzydziestoletnie zaniechania ustawodawcy przyczyniły się do cierpienia lokatorów,

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych, ustawę z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i uchyla się dekrety: dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.

uznając krzywdy dawnych właścicieli nieruchomości przejętych w latach 1944-1962 przez władze państwowe

oraz stwierdzając, że naprawa krzywd sprzed dziesięcioleci nie może być źródłem nowych krzywd,

uchwala się, co następuje:

Rozdział I

Zasady ogólne

Art. 1. Ustawa określa zasady uregulowania praw i roszczeń osób fizycznych i osób prawnych, wynikających z przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz innych osób prawnych prawa publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego, w latach 1944-1962 (przejęte nieruchomości) oraz zasady przyznawania i wykonywania prawa do rekompensaty z tego tytułu.

Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) prawie do rekompensaty – należy przez to rozumieć prawo osoby fizycznej do otrzymania świadczenia pieniężnego o charakterze symbolicznym, w związku z przejęciem nieruchomości bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa, w wysokości 10% wartości tej nieruchomości;
- 2) przejęciu nieruchomości – należy przez to rozumieć nabycie własności nieruchomości, objęcie w posiadanie lub przejęcie w zarząd przymusowy nieruchomości przez Skarb Państwa lub inną osobę prawną prawa publicznego w latach 1944-1962;
- 3) roszczeniach reprywatywacyjnych – należy przez to rozumieć prawa i roszczenia osób fizycznych i osób prawnych wynikające z przejęcia nieruchomości.

Art. 3. 1. Prawo do rekompensaty przysługuje za nieruchomość przejętą bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa, w szczególności z naruszeniem:

- 1) dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. U. z 1918 r. nr 21 poz. 67, z 1927 r. nr 49 poz. 437, z 1934 r. nr 110 poz. 976 oraz z 1939 r. nr 87 poz. 545), jeżeli nieruchomość została przejęta po dniu 19 lipca 1944 r.;
- 2) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. nr 3 poz. 13, z 1946 r. nr 49 poz. 279, z 1957 r. nr 39 poz. 172, z 1958 r. nr 17 poz. 71 i 72 oraz z 1968 r. nr 3 poz. 6) oraz przepisów wydanych na jego podstawie;
- 3) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. z 1944 r. nr 15 poz. 82, z 1948 r. nr 57 poz. 456, z 1968 r. nr 3 poz. 6 oraz z 1969 r. nr 13 poz. 95);
- 4) dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. nr 50 poz. 279 oraz z 1985 r. nr 22 poz. 99);
- 5) dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego „Film Polski” (Dz. U. z 1945 r. nr 55 poz. 308);
- 6) dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. z 1945 r. nr 57 poz. 321);
- 7) ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. z 1946 r. nr 3 poz. 17, nr 71 poz. 389 i nr 72 poz. 394, z 1947 r. nr 2 poz. 7, z 1956 r. nr 58 poz. 270, z 1958 r. nr 45 poz. 224 oraz z 1969 r. nr 13 poz. 95);
- 8) dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. z 1946 r. nr 13 poz. 87, nr 49 poz. 279, nr 71 poz. 389 i nr 72 poz. 395, z 1947 r. nr 19 poz. 77 i nr 66 poz. 402, z 1948 r. nr 57 poz. 454 oraz z 1969 r. nr 13 poz. 95);
- 9) dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. z 1946 r. nr 49 poz. 279, z 1947 r. nr 66 poz. 410, z 1951 r. nr 5 poz. 39, z 1958 r. nr 17 poz. 71, z 1969 r. nr 13 poz. 95, z 1971 r. nr 27 poz. 250, z 1990 r. nr 34 poz. 198 oraz z 1998 r. nr 106 poz. 668);

- 10) ustawy z dnia 2 lipca 1947 o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Oświęcimiu (Dz. U. z 1947 r. nr 52 poz. 265 oraz z 1999 r. nr 41 poz. 412);
- 11) ustawy z dnia 2 lipca 1947 o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Majdanku (Dz. U. z 1947 r. nr 52 poz. 266);
- 12) dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R. (Dz. U. z 1947 r. nr 59 poz. 318, z 1949 r. nr 53 poz. 404 oraz 1969 r. nr 13 poz. 95);
- 13) ustawy z dnia 30 stycznia 1948 r. o zbywaniu i dzierżawie oraz o przekazywaniu na własność związku samorządu terytorialnego niektórych kategorii mienia państwowego (Dz. U. z 1948 r. nr 10 poz. 75 i nr 62 poz. 493);
- 14) dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. z 1948 r. nr 20 poz. 138 i z 1949 r. nr 65 poz. 527);
- 15) dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz. U. z 1949 nr 46 poz. 339, z 1958 r. nr 17 poz. 71 oraz z 1960 nr 11 poz. 67);
- 16) ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa (Dz. U. z 1951 r. nr 1 poz. 1, z 1968 r. nr 3 poz. 6 oraz z 1969 r. nr 13 poz. 95);
- 17) dekretu z dnia 2 lutego 1955 r. o przejęciu taboru żeglugi śródlądowej na własność Państwa (Dz. U. z 1955 r. nr 6 poz. 36 oraz z 1968 r. nr 3 poz. 6);
- 18) ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1957 r. nr 39 poz. 174, z 1961 r. nr 32 poz. 161, z 1974 r. nr 22 poz. 131 oraz z 1982 r. nr 11 poz. 79);
- 19) ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. z 1958 r. nr 11 poz. 37, z 1962 r. nr 32 poz. 150 oraz z 1968 r. nr 3 poz. 6);
- 20) ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z

prowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. z 1989 r. nr 58 poz. 348, z 1990 r. nr 34 poz. 198 oraz z 1991 r. nr 107 poz. 464);

21) ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 1962 r. nr 34 poz. 158 oraz z 1971 r. nr 12 poz. 115).

2. Prawo do rekompensaty przysługuje także za nieruchomość zajętą lub skonfiskowaną po dniu 1 września 1939 roku na rzecz władz okupacyjnych albo na rzecz niemieckich lub sowieckich osób prawnych prawa publicznego, która po dniu 19 lipca 1944 roku została przejęta na rzecz Skarbu Państwa lub innych osób prawnych prawa publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

3. Prawo do rekompensaty nie przysługuje za nieruchomość przejętą na podstawie:

- 1) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 listopada 1944 r. o środkach zabezpieczających w stosunku do zdrajców Narodu (Dz. U. z 1944 r. nr 11 poz. 54);
- 2) ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów (Dz. U. z 1945 r. nr 17 poz. 96, nr 34 poz. 203 i nr 55 poz. 307 oraz z 1946 nr 11 poz. 73);
- 3) dekretu z dnia 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. z 1946 r. nr 41 poz. 237 i nr 59 poz. 324 oraz z 1947 r. nr 31 poz. 131 i nr 65 poz. 376 i 390).

Art. 4. 1. Prawo do rekompensaty przysługuje osobie fizycznej (osoba uprawniona), jeżeli:

- 1) w dniu przejęcia nieruchomości była właścicielem przejętej nieruchomości oraz
- 2) w dniu 1 września 1939 r. miała miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów:
 - a) art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. z 1926 r. nr 101 poz. 580, z 1938 r. nr 78 poz. 534 i nr 87 poz. 585 oraz z 1945 r. nr 44 poz. 252),
 - b) art. 24 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz. U. z 1932 r. nr 112 poz. 934, z 1935 r. nr 22 poz. 129, z 1938 r. nr 24 poz. 213, nr 78 poz. 534,

nr 87 poz. 585 i nr 89 poz. 609, z 1944 r. nr 4 poz. 18, z 1945 r. nr 25 poz. 149, z 1946 r. nr 53 poz. 298, nr 57 poz. 321, nr 60 poz. 329 i nr 63 poz. 346, z 1947 r. nr 65 poz. 391, z 1949 r. nr 32 poz. 240 oraz z 1950 r. nr 7 poz. 83) w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 września 1939 r., lub

c) § 3-10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu co do § 2 ust. 3-5, z Ministrem Spraw Wojskowych co do §§ 20, 21, 22, 24 ust. 3, § 49 ust. 1 i 2, § 55 i § 56 oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych co do § 18 ust. 1 i 2, § 51 i § 55, o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. z 1934 r. nr 54 poz. 489, z 1937 r. nr 17 poz. 84 oraz z 1948 r. nr 2 poz. 7).

2. Prawo do rekompensaty jest niezbywalne, niepodzielne i dziedziczne.

3. Prawo do rekompensaty nie przysługuje osobie, która:

- 1) przed dniem wejścia w życie ustawy otrzymała rekompensatę, zadośćuczynienie albo odszkodowanie z tytułu przejęcia nieruchomości na podstawie odrębnych przepisów, lub była uprawniona do odszkodowania na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej;
- 2) przed dniem wejścia w życie ustawy nabyła własność nieruchomości przejętej lub oddaną ją na jej rzecz w użytkowanie wieczyste, albo co do której nabyła roszczenie o przeniesienie własności lub użytkowanie wieczyste na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej;
- 3) utraciła obywatelstwo polskie na podstawie dekretu z dnia 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (Dz. U. z 1946 r. nr 55 poz. 310, z 1947 r. nr 65 poz. 390 i nr 66 poz. 404, z 1948 r. nr 57 poz. 453 oraz z 1949 r. nr 32 poz. 238 i nr 65 poz. 533);
- 4) utraciła obywatelstwo polskie na podstawie art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 1951 r. nr 4 poz. 25 oraz z 1959 r. nr 14 poz. 75);
- 5) była uprawniona do odszkodowania od państwa obcego w związku z zawarciem umowy międzynarodowej między Państwem Polskim lub jego rządem a państwem obcym lub jego rządem, tj.:

- a) układu z dnia 19 marca 1948 r. dotyczącego udzielenia przez Polskę odszkodowania dla interesów francuskich dotkniętych przez ustawę polską z dnia 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji,
- b) protokołu nr 1 z dnia 12 maja 1949 r. w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce,
- c) układu z dnia 25 czerwca 1949 r. między Rzeczypospolitą Polską a Konfederacją Szwajcarską dotyczącego odszkodowania interesów szwajcarskich w Polsce oraz uzupełnienia układu z dnia 26 czerwca 1964 r.,
- d) układu z dnia 16 listopada 1949 r. między Rządem polskim i Rządem szwedzkim w sprawie odszkodowania interesów szwedzkich w Polsce oraz uzupełnienia układu z dnia 29 października 1964 r.,
- e) układu z dnia 7 września 1951 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Francuskiej dotyczącego udzielenia przez Polskę odszkodowania dla interesów francuskich, dotkniętych przez ustawę polską z dnia 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji,
- f) protokołu nr 2 z dnia 26 lutego 1953 r. w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce,
- g) układu z dnia 11 listopada 1954 r. pomiędzy Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii dotyczącego załatwienia spraw finansowych,
- h) układu z dnia 23 grudnia 1955 r. między Królewskim Rządem Norweskim a Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dotyczącego likwidacji wzajemnych roszczeń finansowych,
- i) układu z dnia 16 lipca 1960 r. między rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dotyczącego roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych,
- j) układu z dnia 14 listopada 1963 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z jednej strony a Rządem Belgii i Rządem Wielkiego Księstwa Luksemburga z drugiej strony dotyczącego odszkodowania za niektóre interesy belgijskie i luksemburskie w Polsce,

- k) układu z dnia 22 lipca 1963 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Królewskim Rządem Grecji dotyczącego odszkodowania za interesy greckie w Polsce,
- l) układu z dnia 20 grudnia 1963 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Królestwa Holandii dotyczącego odszkodowania za niektóre interesy holenderskie w Polsce,
- m) układu z dnia 19 stycznia 1966 r. pomiędzy Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Królewskim Szwecji w sprawie uregulowania niektórych interesów finansowych związanych z własnością szwedzkich nieruchomości w Polsce,
- n) układu z dnia 6 października 1970 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Austrii o uregulowaniu określonych zagadnień finansowych,
- o) układu między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Kanady dotyczącego uregulowania spraw finansowych z dnia 15 października 1971 r.

Art. 5. W przypadku, gdy prawo do rekompensaty przysługuje więcej niż jednej osobie, osoba uprawniona może żądać realizacji prawa do rekompensaty w części ułamkowej odpowiadającej wysokości jej udziału w przejętej nieruchomości lub spadku, w skład którego wchodzi nieruchomość przejęta.

Rozdział II

Ustalenie wartości nieruchomości przejętej oraz wysokości rekompensaty

Art. 6. 1. Wysokość rekompensaty stanowi 10% wartości nieruchomości przejętej.

2. Wartość nieruchomości przejętej ustala się według jej stanu i poziomu cen z dnia przejęcia.

3. Za dzień przejęcia nieruchomości uważa się dzień, w którym:

- 1) decyzja o przejęciu nieruchomości stała się ostateczna, a w razie braku takiej decyzji, dzień, w którym sporządzono protokół przejęcia nieruchomości;
- 2) nastąpiło objęcie nieruchomości w posiadanie – jeżeli przejęcie nieruchomości nastąpiło wskutek nabycia posiadania;

3) wszedł w życie:

- a) akt prawny, o którym mowa w art. 3 ust. 1, na podstawie którego nieruchomość została przejęta,
 - b) akt prawny, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2, jeżeli nieruchomość została przejęta bez podstawy prawnej
- jeżeli nie da się ustalić dnia przejęcia w inny sposób.

Art. 7. 1. Przy określaniu wartości nieruchomości przejętej uwzględnia się:

- 1) stan faktyczny nieruchomości przejętej, w szczególności:
 - a) wartość gruntu, posadowionych na gruncie budynków, ich części, w tym lokali oraz innych urządzeń stanowiących część składową nieruchomości, przynależności, przeznaczenie planistyczne,
 - b) powierzchnię nieruchomości leśnej w hektarach, wskaźnik szacunkowy wyrażony w metrach sześciennych drewna, średnią cenę metra sześciennego w nadleśnictwie, wartość drzewostanu z uwzględnieniem wieku – jeśli nieruchomością przejętą jest nieruchomość leśna;
- 2) stan prawny nieruchomości przejętej, w szczególności:
 - a) prawa związane z własnością lub z udziałem we współwłasności,
 - b) ciężary wieczyste w rozumieniu art. 44 Prawa o ustaleniu własności dóbr nieruchomych, o przywilejach i hipotekach z dnia 26 kwietnia 1818 r. (Dz. Pr. K. P. t. V nr 21 s. 295) oraz art. XLVIII dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. z 1946 nr 57 poz. 321, z 1950 r. nr 38 poz. 349, z 1953 r. nr 29 poz. 113, z 1960 r. nr 54 poz. 311 oraz z 1964 r. nr 16 poz. 94), hipoteki, długi gruntowe, długi rentowe oraz ciężary realne wpisane w księgach wieczystych, w dawnych księgach wieczystych lub w księgach hipotecznych (gruntowych, wieczystych), o których mowa w art. LIV § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych – wyrażone w walucie będącej środkiem płatniczym w Polsce.

2. Przy określaniu wartości nieruchomości nie uwzględnia się:

- 1) wartości budynków, jeżeli w dniu przejęcia były budynkami zniszczonymi w rozumieniu dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. z 1945 r. nr 50 poz. 281, z 1947 r. nr 32 poz. 145, z 1948 r. nr 50 poz. 389, z 1951 r. nr 10 poz. 75, z 1952 r. nr 49 poz. 325, z 1957 r. nr 56 poz. 274 oraz z 1959 r. nr 27 poz. 166);
- 2) wartości obciążeń, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. b, w walutach, które nie były prawnym środkiem płatniczym w Polsce, jeżeli przed dniem przejęcia nieruchomości zostały przerachowane na walutę będącą prawnym środkiem płatniczym w Polsce albo wygasły na podstawie art. XLV § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, a także jeżeli osoba uprawniona wykaze, że świadczenie zostało spełnione w całości lub w części.

Art. 8. 1. Wartość, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. b, ustala się jako równowartość podatku od wzbogacenia wynikającego z regulacji zobowiązań pieniężnych, o którym mowa w dziale II dekretu z dnia 13 kwietnia 1945 r. o nadzwyczajnym podatku od wzbogacenia wojennego (Dz. U. z 1945 r. nr 13 poz. 72, z 1946 r. nr 34 poz. 209, z 1947 r. nr 32 poz. 140, z 1949 r. nr 45 poz. 333 i z 1950 r. nr 49 poz. 452).

2. Wartość zobowiązań pieniężnych ustala się na dzień wejścia w życie dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o zmianie dekretu z dnia 13 kwietnia 1945 r. o nadzwyczajnym podatku od wzbogacenia wojennego (Dz. U. z 1949 r. nr 45 poz. 333).

Rozdział III

Postępowanie w sprawie o ustalenie prawa do rekompensaty

Art. 9. 1. Ustalenie prawa do rekompensaty następuje na wniosek osoby uprawnionej, złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2021 r.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, wnosi się na formularzu urzędowym w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego.

3. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, wzór urzędowego formularza oraz sposób udostępniania wniosku, o którym mowa w ust. 1, odpowiadający szczególnym wymaganiom postępowania, w którym ma być stosowany, oraz zawierający niezbędne pouczenia dla stron, co do sposobu wypełniania, wnoszenia i skutków niedostosowania wniosku do tych wymagań, mając na uwadze potrzebę zapewnienia przejrzystości formularza.

Art. 10. 1. Organem właściwym w sprawach o ustalenie prawa do rekompensaty jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości przejętej.

2. Jeżeli nieruchomość przejęta jest położona na obszarze właściwości miejscowej kilku wojewodów, o właściwości miejscowej decyduje położenie największej części nieruchomości.

3. Organem wyższego stopnia w sprawach o ustalenie prawa do rekompensaty jest minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Art. 11. 1. Wojewoda rozstrzyga o spełnieniu przez wnioskodawcę wymogów, o których mowa w art. 3 i 4, w drodze postanowienia.

2. Na postanowienie o odmowie spełnienia wymogów, o których mowa w art. 3 i 4, przysługuje zażalenie.

3. W postanowieniu o spełnieniu wymogów, o których mowa w art. 3 i 4, wojewoda zwraca się do biegłego rzeczoznawcy majątkowego o sporządzenie wyceny nieruchomości oraz wzywa stronę do złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania.

Art. 12. 1. Wojewoda rozstrzyga o ustaleniu prawa do rekompensaty w drodze decyzji.

2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, zawiera:

- 1) wskazanie osoby lub osób, którym potwierdza się prawo do rekompensaty;
- 2) określenie wartości nieruchomości przejętej;
- 3) określenie wysokości rekompensaty.

3. Wojewoda może w decyzji rozłożyć wypłatę przyznanej rekompensaty na raty roczne płatne przez okres do 10 lat.

4. Od decyzji, o której mowa w ust. 1, przysługuje odwołanie.

Art. 13. Rekompensatę wypłaca dysponent Funduszu Reprywatyzacji, o którym mowa w art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2019 r. poz. 2181 oraz z 2020 r. poz. 284 i 875), na podstawie decyzji, o której mowa w art. 12 ust. 1, na wniosek osoby uprawnionej.

Art. 14. 1. Wojewoda prowadzi rejestr wojewódzki postępowań, o których mowa w art. 9, zawierający dane dotyczące:

- 1) postanowień lub decyzji;
- 2) wnioskodawców;
- 3) nieruchomości przejętych;
- 4) wartości nieruchomości przejętych.

2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej prowadzi rejestr centralny postępowań, o których mowa w art. 9, na podstawie danych zawartych w rejestrach wojewódzkich. Wojewoda przekazuje ministrowi dane zawarte w rejestrze wojewódzkim raz na kwartał, w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

3. Dane, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 4, są publikowane przez wojewodę w Biuletynie Informacji Publicznej.

Art. 15. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 285, 695 i 1298).

Rozdział IV

Nabycie własności nieruchomości przejętych

Art. 16. 1. Własność nieruchomości przejętej, która co najmniej od 5 grudnia 1990 r. znajdowała się nieprzerwanie we władaniu Skarbu Państwa lub osoby prawnej prawa publicznego, nabywa Skarb Państwa lub osoba prawna prawa publicznego, która włada nieruchomością w dniu wejścia w życie ustawy.

2. Nabycie własności nieruchomości, o którym mowa w ust. 1, stwierdza wojewoda w drodze decyzji.

Art. 17. Jeżeli nie można ustalić właściciela nieruchomości gruntowej będącej co najmniej od 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej wybudowała na tej nieruchomości budynek, własność tej nieruchomości nabywa spółdzielnia – w zakresie działki wydzielonej pod budynkiem, zaś w pozostałej części – Skarb Państwa.

Art. 18. 1. Nabycie własności nieruchomości, o którym mowa w art. 17, stwierdza sąd na wniosek każdego zainteresowanego, w szczególności posiadacza samoistnego lub posiadacza zależnego władającego tą nieruchomością lub jej częścią.

2. Postanowienie w sprawie o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości może zapaść dopiero po wezwaniu właściciela nieruchomości lub jego następców prawnych przez ogłoszenie.

3. Ogłoszenie, o którym mowa w ust. 2, powinno zawierać:

- 1) dane wnioskodawcy;
- 2) informację o złożonym wniosku;
- 3) wskazanie nieruchomości;
- 4) wezwanie, aby właściciel nieruchomości lub jego następcy prawni w ciągu 3 miesięcy od dnia wskazanego w ogłoszeniu zgłosili i udowodnili swoje prawa, gdyż w przeciwnym razie zostanie wydane postanowienie o stwierdzeniu nabycia własności.

4. Ogłoszenie umieszcza się w piśmie poczytnym na całym obszarze Państwa i podaje publicznie do wiadomości na stronie internetowej sądu.

Art. 19. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania o stwierdzenie nabycia własności stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia.

Rozdział V

Zmiany w przepisach obowiązujących

Art. 20. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 285, 695 i 1298) art. 156 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.”.

Art. 21. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 168 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Przywrócenie nie jest dopuszczalne, jeżeli od uchybienia terminu upłynęło lat pięć.”;

2) w art. 667 dodaje się § 4 w brzmieniu:

„§ 4. W przypadku gdy w skład spadku wchodzi nieruchomości, którą faktycznie władza Skarb Państwa lub inna osoba prawna prawa publicznego, jest ona wyłączona z zarządu majątkiem spadkowym sprawowanego przez kuratora spadku.”;

3) w art. 669 dodaje się ust. 2 i 3 w brzmieniu:

„2. Jeżeli spadkodawca zmarł przed 1 stycznia 1950 roku, sąd zawiadamia o sprawie prokuratora.

3. Jeżeli w skład spadku wchodzi nieruchomości, którą faktycznie władza Skarb Państwa lub inna osoba prawna prawa publicznego, sąd zawiadamia o sprawie tego, kto nieruchomością włada, oraz prokuratora.”;

4) w art. 670 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Sąd spadku ustala, czy w skład spadku wchodzi nieruchomość, którą faktycznie włada Skarb Państwa lub inna osoba prawna prawa publicznego.”.

Art. 22. W ustawie z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. z 1968 r. nr 12 poz. 65) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 2 dodaje się art. 2a-2d w brzmieniu:

„Art. 2a. Minister właściwy do spraw finansów publicznych stwierdza przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, jeśli właściciel lub współwłaściciel tej nieruchomości był uprawniony do odszkodowania od państwa obcego w związku z zawarciem tej umowy, niezależnie od tego, czy odszkodowanie faktycznie otrzymał.

Art. 2b. 1. Decyzja, o której mowa w art. 2, powinna zawierać imię i nazwisko (nazwę) dotychczasowego właściciela, miejsce położenia nieruchomości ze wskazaniem w miarę możliwości ulicy i numeru nieruchomości ze wskazaniem w miarę możliwości ulicy i numeru nieruchomości, jak również jej oznaczenia w księdze wieczystej. Decyzja dotycząca wieczystego użytkowania lub ograniczonych praw rzeczowych powinna określać ich treść, osobę dotychczas uprawnioną do korzystania z tych praw oraz nieruchomość, na której je wpisano, ze wskazaniem położenia i oznaczenia w księdze wieczystej tej nieruchomości.

2. Ponadto decyzja powinna zawierać szczegółowe oznaczenie międzynarodowej umowy, na podstawie której nastąpiło przejście praw wymienionych w ust. 1, oraz dnia wejścia w życie tej umowy.

Art. 2c. Wpisu do ksiąg wieczystych na podstawie decyzji, o której mowa w art. 2, dokonuje się na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Art. 2d. 1. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może w drodze postanowienia nakazać wpis w księdze wieczystej nieruchomości ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu.

2. Postanowienie, o którym mowa w ust. 1, stanowi, z chwilą wydania, podstawę wpisu w księdze wieczystej.

3. Wniosek o wpis w księdze wieczystej składa minister właściwy do spraw finansów publicznych.”;

2) uchyla się art. 3.

Art. 23. W ustawie z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2019 r. poz. 1813) w art. 4 w ust. 1 w pkt 18 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 19 w brzmieniu:

„19) nabycie w drodze dziedziczenia prawa do rekompensaty w rozumieniu ustawy z dnia ... o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych (Dz. U. z ... r. poz. ...).”.

Art. 24. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1426) w art. 21 ust. 1 pkt 30a w lit. b średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. c w brzmieniu:

„c) realizacji prawa do rekompensaty na podstawie ustawy z dnia ... o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych (Dz. U. z ... r. poz. ...);”.

Art. 25. W ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2019 r. poz. 2181 oraz z 2020 r. poz. 284 i 875) w art. 56 w ust. 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) wypłatę rekompensaty, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia ... o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych (Dz. U. z ... r. poz. ...).”.

Art. 26. W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755 i 807) w art. 95 ust. 1 w pkt 10 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 11 w brzmieniu:

„11) o stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.”.

Rozdział VI

Przepisy przejściowe i końcowe

Art. 27. 1. W dniu wejścia w życie ustawy wygasają:

- 1) wszelkie roszczenia reprivatyzacyjne;
- 2) wszelkie obciążenia nieruchomości przejętej określone w art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. b.

2. Postępowania administracyjne, sądowe oraz sądowo-administracyjne dotyczące praw, roszczeń lub obciążeń w związku z przejęciem nieruchomości, w tym postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie której doszło do przejęcia nieruchomości, podlegają umorzeniu z dniem wejścia w życie ustawy.

3. O umorzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 2, właściwy organ lub sąd zawiadamia wojewodę w terminie 6 miesięcy.

Art. 28. 1. W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy właściwy organ przekazuje wojewodzie wnioski, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, wraz z aktami postępowań niezakończonych ostateczną decyzją oraz zakończonych ostateczną decyzją oraz wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych wydanych na podstawie tego dekretu.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, wniosek złożony przed wejściem w życie ustawy traktuje się jak wniosek, o którym mowa w art. 8.

3. O przekazaniu, o którym mowa w ust. 1, właściwy organ zawiadamia strony postępowania, a jeśli strony postępowania nie są znane, organ zawiadamia przez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 29. Tracą moc:

- 1) dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. nr 3 poz. 13, z 1946 r. nr 49 poz. 279, z 1957 r. nr 39 poz. 172, z 1958 r. nr 17 poz. 71 i 72 oraz z 1968 r. nr 3 poz. 6);

2) dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. nr 50 poz. 279 oraz z 1985 r. nr 22 poz. 99).

Art. 30. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

1.1. Celem ustawy jest uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, które w latach 1944-1962 zostały znacjonalizowane lub w inny sposób przejęte na rzecz Skarbu Państwa lub innych osób prawnych prawa publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego, z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, oraz wypłata osobom fizycznym, które były właścicielami lub współwłaścicielami tych nieruchomości, stosownych rekompensat.

1.2. Na potrzeby niniejszej ustawy przyjmuje się, że roszczeniem reprywatyzacyjnym jest roszczenie zwrotu prawa własności do mienia, które zostało upaństwowione lub objęte w zarząd państwowy (reprywatyzacja).

1.3. Potrzeba całościowego rozwiązania problemu tzw. reprywatyzacji jest podnoszona od początku transformacji, o czym najdobitniej świadczy liczba inicjatyw legislacyjnych podjętych w zakresie objętym niniejszą ustawą (ponad dwadzieścia), które nigdy zostały zwieńczone wejściem w życie kompleksowej ustawy. Stronami żywo zainteresowanymi kompleksowym uregulowaniem kwestii reprywatyzacji są zarówno osoby zajmujące sporne nieruchomości na podstawie różnych tytułów (najemcy lokali mieszkalnych, placówki oświatowe, muzea, instytuty badawcze itd.), byli właściciele nieruchomości oraz – częściej, z uwagi na znaczny upływ czasu – ich spadkobiercy, jak również władze samorządu terytorialnego.

1.4. Jak wielokrotnie wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich, brak ustawy reprywatyzacyjnej oznacza niesprawiedliwe traktowanie poszczególnych grup obywateli, stwarzanie pola do nadużyć, brak dostatecznej ochrony praw lokatorów, przerzucenie odpowiedzialności za rozwiązanie skomplikowanego problemu na administrację publiczną i sądy, niejednolitość orzecznictwa skutkującą naruszeniem

bezpieczeństwa prawnego obywateli². Jak z kolei podnoszą prof. A. Nowicka i prof. S. Sołtysiński, koszty obecnie prowadzonej reprivatyzacji sądowej nie uwzględniają skutków społeczno-gospodarczych tych procesów, zaś sama reprivatyzacja „odbywa się z reguły z naruszeniem interesu publicznego, a także konkretnych uprawnień Skarbu Państwa i innych podmiotów, które korzystały z mienia dotkniętego ekspropriacją”³. Potrzeba niniejszej ustawy jest więc podyktowana chęcią zmiany dotychczasowego modelu reprivatyzacji, który doprowadził do wielu udokumentowanych nadużyć, patologii oraz szkód społecznych, a przy tym jest jednym z najdroższych możliwych modeli reprivatyzacyjnych.

2. Struktura ustawy oraz uzasadnienia ustawy

Ustawa składa się z preambuły i sześciu następujących rozdziałów:

- Rozdział I „Zasady ogólne” w sposób przejrzysty wskazuje cel ustawy (art. 1), nieruchomości, za które przysługuje rekompensata (art. 3), oraz osoby, którym przysługuje rekompensata (art. 4),
- Rozdział II „Ustalenie wartości nieruchomości przejętej oraz wysokości rekompensaty” w art. 6-8 zawiera wytyczne, co do sposobu, w jaki rekompensata stanowiąca 10% wartości nieruchomości jest wyliczana; przepisy tego rozdziału są istotne przede wszystkim z punktu widzenia biegłych, którzy sporządzają operaty finansowe na potrzeby postępowań; szczegółowość tych przepisów jest podyktowana chęcią uniknięcia wątpliwości dotyczących sposobu pracy biegłych, które w przeszłości były przedmiotem manipulacji,

² Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, druk nr 2602 w VIII kadencji Sejmu, str. 404; Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2018, druk nr 3550 w VIII kadencji Sejmu, s. 244.

³ A. Nowicka, S. Sołtysiński, *Refleksje na temat rekompensat za mienie znacjonalizowane po II wojnie światowej*, w: M. Pilich (red.) *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Reprivatyzacja w orzecznictwie sądów*, Tom III, Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, Warszawa 2016, s. 28.

- Rozdział III „Postępowanie w sprawie o ustalenie prawa do rekompensaty” w art. 9-15 zawiera przepisy regulujące tryb postępowania, w ramach których wojewodowie będą przyznawać prawo do rekompensaty,
- Rozdział IV „Uregulowanie własności nieruchomości przejętych” zawiera przepisy, które mają na celu kompleksowe uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, które od 30 lat są we władaniu Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego (np. budynki zamieszkane przez tzw. lokatorów z kwaterunkiem) lub osób trzecich.
- Rozdział V „Zmiany w przepisach obowiązujących” w art. 16-19 zawiera zmiany w już istniejących ustawach, które pomogą w realizacji celu, w jakim ustawa reprivatyzacyjna powstała. Są to zmiany w następujących ustawach:
 - zmiany w kodeksie postępowania cywilnego w zakresie postępowań spadkowych (zmiany te dotyczą przede wszystkim reprivatyzacji w dużych miastach Polski innych niż Warszawa, np. Krakowa, Poznania, Łodzi),
 - zmiany w ustawie regulującej wpis Skarbu Państwa do ksiąg wieczystych, jeśli właściciel nieruchomości był uprawniony do odszkodowania na podstawie międzynarodowych umów indemnizacyjnych,
 - zmiany w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, które ułatwiają jednostkom samorządu terytorialnego wszczynanie spraw o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości.
- Ostatni rozdział VI „Przepisy przejściowe i końcowe” zawiera postanowienia dotyczące m.in.:
 - Wygaśnięcia w dniu wejścia w życie ustawy wszelkich praw i roszczeń wynikających z przejęcia nieruchomości,
 - Umożnienia wszelkich trwających postępowań dotyczących przejęcia nieruchomości (postępowań administracyjnych, sądownoadministracyjnych oraz sądowych),
 - Przekazania do wojewodów akt postępowań, które dotychczas toczyły się przed Urzędem m.st. Warszawy Biurem Spraw Dekretowych lub Samorządowym Kolegium Odwoławczym, do wojewodów, co ma na celu

także ułatwienie dochodzenia swoich praw spadkobiercom dawnych właścicieli,

- o Wejścia w życie ustawy w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia.

3. Obecny stan prawny i faktyczny

(a) Stan prawny

3.1. Obecnie nie istnieje w polskim porządku prawnym akt, który regulowałby zasady reprivatyzacji nieruchomości przejętych w latach 1944-1962. Mimo to, reprivatyzacja nieruchomości odbywa się na podstawie istniejących przepisów, w drodze postępowań administracyjnych (poprzez stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej w trybie art. 156 k.p.a.) oraz w drodze sądowej.

3.2. Podstawą materialnoprawną reprivatyzacji są najczęściej przepisy nacjonalizacyjne dekretów i ustaw wydanych w latach 40. i 50. ubiegłego wieku. Innymi aktami prawa, które regulują status nieruchomości przejętych w latach 1944-1962, są:

- *międzynarodowe umowy indemnizacyjne zawarte w latach 1947-1961 z trzynastoma państwami*, regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą za mienie należące w momencie przejęcia do obywateli państw trzecich, oraz ustawa w sprawie trybu dokonywania w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy,
- *ustawy regulujące mienie Kościoła Katolickiego, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Augsbursko-Ewangelickiego oraz gmin wyznaniowych żydowskich⁴,*

⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1347), ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1726), ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła

- tzw. „*mała ustawa reprivatyzacyjna*” dotycząca Warszawy, która wprowadziła na terenach objętych dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (tzw. dekret warszawski lub dekret Bieruta) ograniczenia w możliwościach zwrotów nieruchomości w naturze, ułatwienia w umorzeniu postępowania w przypadku trudności z ustaleniem stron postępowania, utrudnienia w handlu roszczeniami⁵,
- tzw. „*ustawa o mieniu zabużańskim*” – ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2097), regulująca sytuację osób, które opuściły lub zostały wypędzone z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.

3.3. Aktualny model reprivatyzacji w Polsce jest oparty na (1) zwrotach nieruchomości w naturze, przy jednoczesnej wypłacie odszkodowania za korzyści utracone (*lucrum cessans*), albo (2) wypłacie odszkodowania w przypadku braku możliwości zwrotu nieruchomości w naturze. Wypłata odszkodowania następuje w oparciu o operat szacunkowy sporządzony z uwzględnieniem dzisiejszej wartości nieruchomości, jej aktualnego stanu, bez uwzględnienia poniesionych przez dotychczasowego posiadacza nakładów na nieruchomość, ani nie uwzględniających przedwojennych obciążeń (np. hipotecznych). Dzięki temu modelowi było możliwe nie tylko „odzyskanie” przez Marzenę K., byłą urzędniczkę Ministerstwa Sprawiedliwości, nieruchomości w centrum Warszawy przy ul. Brackiej 23, ale także żądanie ok. 9,8 miliona złotych odszkodowania za sprzedaż przez miasto ponad 20 lokali w tym budynku⁶.

Augsbursko-Ewangelickiego (Dz. U. z 2015 r. poz. 43), ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1798).

⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1271).

⁶ *Marzena K. chciała 10 milionów. Sąd podważył umowę*, TVN24, 5 czerwca 2017 r.: <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/marzena-k-chciala-10-milionow-sad-podwazy-l-umowe-186077> [dostęp: 21 września 2020 r.]

3.4. Cechą charakterystyczną obecnego modelu reprivatyzacyjnego jest nieograniczona w czasie możliwość podważenia przejęcia nieruchomości. Taki stan rzeczy godzi w ogólne zasady konstytucyjne, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/16: w zasadę demokratycznego państwa prawa zawartą w art. 2 Konstytucji, z której wynika obowiązek ustawodawcy takiego ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjać wygaszaniu stanu niepewności wraz z upływem czasu, w zasadę bezpieczeństwa prawnego, której przejawem jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, a w efekcie stabilizacja sytuacji stosunków społecznych, a także w ochronę praworządności wskazanej w art. 7 Konstytucji, z której wywodzi się ochronę prawomocności orzeczeń jako samą w sobie wartość konstytucyjną (wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 za: tamże).

3.5. Mimo ponad dwudziestu prób uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej, żaden z tych projektów nie wszedł w życie. Pośród tych prób były dwa projekty, które miały duże szanse na wejście w życie. Pierwszym był projekt z 1993 roku popierany przez rząd Hanny Suchockiej, który przeszedł całą drogę legislacyjną w komisjach sejmowych, miał poparcie ówczesnego Prezydenta RP Lecha Wałęsy, ale zanim uchwalono ustawę, doszło do upadku rządu i przedterminowego rozwiązania parlamentu. Drugim projektem był projekt uchwalony w 2001 roku przez Sejm, ale zawetowany przez ówczesnego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego⁷. Projekt zakładał zwrot nieruchomości w naturze, bądź, jeśli zwrot nie był możliwy, odszkodowanie na poziomie 50% wartości po cenach dzisiejszych, ale z uwzględnieniem stanu z dnia przejęcia. Koszt realizacji tej ustawy oceniono na 44 miliardy złotych. Uchwalona ustawa spotkała się z krytyką ze względu na prognozowane obciążenie dla budżetu państwa. Do Prezydenta zaapelowało wówczas czterdziestu profesorów i profesorek ekonomii z kilkunastu uniwersytetów:

⁷ Rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, druk nr 1360 w III kadencji Sejmu.

„Niżej podpisani ekonomiści polscy zwracają się do Pana z apelem o nieudzielenie swego podpisu uchwalonej przez parlament ustawie o reprivatyzacji. Uważamy, że ustawa ta zagraża bezpośrednio bezpieczeństwu ekonomicznemu Polski, stwarzając obciążenie rządu ponad 10% PKB przy ogólnym braku środków na najważniejsze cele rozwojowe i społeczne kraju. Jest to obciążenie, tworzone w sytuacji masowego i rosnącego bezrobocia oraz szerokich obszarów nędzy, które musi przyczynić się do jeszcze większego zaostrzenia tych plag społecznych i powiększenia skali nierówności społecznej.

Jest to obciążenie na rzecz niewielkiej grupy ludzi, których rodziny z powodu wydarzeń historycznych utraciły przed laty swoją własność, a obecnie są w 80% reprezentowane przez spadkobierców. Dla tej grupy ludzi usiłuje się odwrócić bieg historii, kwestionując prawa o reformie rolnej i nacjonalizacji przemysłu, wprowadzone przed 55 laty przez państwo w pełni uznawane międzynarodowo⁸.

Przeciwko ustawie w tym kształcie protestowali także Jacek Kuroń i Karol Modzelewski w liście otwartym, wskazując:

„Przeprowadzając reformę rolną i nacjonalizację, rewolucja komunistyczna pogwałciła wprawdzie własność, ale historia jest pełna gwałtów, których późniejsze pokolenia nie rekompensowały mimo zmiany władzy lub ustroju⁹.

Warto przytoczyć także inne wypowiedzi z tamtego okresu i późniejsze, pochodzące od polityków różnych opcji i osób z różnych środowisk.

Jarosław Kalinowski, ówczesny prezes PSL:

„Proponowaliśmy zamknąć sprawę reprivatyzacji w formie ustawy, ale dokonywać zwrotu na zasadach symbolicznego zadośćuczynienia, bo nie stać nas

⁸ A. Dryszel, *Nie ma zgody na reprivatyzację*; oraz praca zbiorowa, *List otwarty do Prezydenta RP w sprawie ustawy reprivatyzacyjnej*, „Tygodnik Przegląd”, 12 marca 2001 r.: <https://www.tygodnikprzeglad.pl/nie-ma-zgody-na-reprivatyzacje/> [dostęp: 21 września 2020 r.]

⁹ J. Kuroń, K. Modzelewski, *Kuroń i Modzelewski o reprivatyzacji*, „Gazeta Wyborcza”, 11 lutego 2001 r.: <https://wyborcza.pl/1,76842,134169.html> [dostęp: 21 września 2020 r.]

w Polsce dziś, aby połowę majątku skarbu państwa oddać niewielkiej grupie obywateli, gdy brakuje pieniędzy na edukację, służbę zdrowia, wspieranie wytwórczości. Co powiedzieć pielęgniarcom, nauczycielom, bezrobotnym, że dla nich pieniędzy nie ma? Prawdą jest, że wielu obywateli zostało skrzywdzonych przez historię, ale czy jest jakaś rodzina, która nie została skrzywdzona w okresie wojny, po wojnie, a nawet nie tak dawno?”¹⁰

Tomasz Nałęcz, wówczas wiceprzewodniczący Unii Pracy:

„Chodzi o to, o czyje interesy chce się dbać w pierwszej kolejności: dawnych posiadaczy czy milionów obywateli wynagradzanych z publicznej kasy. Prawica nie ma tu żadnych wątpliwości i bardziej dba o dawnych ziemian, właścicieli fabryk i kamienic niż o miliony Polaków oczekujących na wsparcie z budżetu państwa”¹¹.

Piotr Ikonowicz, poseł Polskiej Partii Socjalistycznej w Sejmie II i III kadencji, w czasie debaty nad pierwszym czytaniem projektu ustawy:

„Trawestując Churchilla, można powiedzieć, że z projektu rządowego wynika, iż nigdy tak wielu nie będzie musiało uczynić tak wiele dla tak niewielu. Bo taka jest istota repriwatywacji rozumianej jako zwrot mienia w naturze, repriwatywacji rozumianej jako zwrot wartości zabranego mienia w wysokości obecnej jego wartości rynkowej. To są pieniądze, których nie ma w budżecie; to są pieniądze, których nie ma w skarbie państwa; to są pieniądze, które trzeba będzie sobie odjąć od ust. To są pieniądze, które robotnik, rolnik, urzędnik, lekarz, pielęgniarz, emeryt będą musieli sobie odjąć od ust - pieniądze, których trzeba będzie im odmówić, po to, by zaspokoić olbrzymim strumieniem dóbr materialnych, olbrzymim strumieniem pieniędzy... Bo de facto te bony to są pieniądze, to jest udział w majątku narodowym, prywatyzowanym majątku narodowym. To są pieniądze, których zabraknie dla tych wszystkich innych

¹⁰ Wypowiedź dla „Tygodnika Przegląd”: B.T., *Dlaczego ustawa repriwatywacyjna jest szkodliwa?*, „Tygodnik Przegląd”, 22 stycznia 2001 r.: <https://www.tygodnikprzeglad.pl/dlaczego-ustawa-repriwatywacyjna-szkodliwa/> [dostęp: 21 września 2020 r.]

¹¹ T. Nałęcz, *Rachunek za knebel*, „Wprost”, 26 listopada 2000 r.: <https://www.wprost.pl/tygodnik/8611/Rachunek-za-knebel.html> [dostęp: 21 września 2020 r.].

grup społecznych. I myślę, że dzisiaj chyba nikt inny bardziej niż obecny rząd nie może mieć poczucia, jak wiele tych pieniędzy brakuje”¹².

W tej samej debacie Wiesław Kaczmarek, poseł Sojuszu Lewicy Demokratycznej:

„Reprywatyzacja to dzisiaj, niestety, również sfera spekulacji prawami własności. Gdyby pan minister Łaskiewicz [podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa, członek rady politycznej Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego] chciał przedstawić to, co się dzieje na tzw. rynku roszczeń reprywatyzacyjnych, to bylibyśmy zdziwieni, jaki rynek spekulacyjny powstał w tym zakresie. (...) Czy po raz kolejny zamknięcie rozdziału dotkliwej przeszłości ma oznaczać również zamknięcie przyszłości obecnych i kolejnych pokoleń, którym przyjęte rozwiązania uniemożliwią skuteczną realizację programów społecznych i gospodarczych o ponadczasowym znaczeniu, jak reformy usług publicznych, dotyczących ochrony zdrowia, edukacji, systemu emerytalnego czy programy niwelowania różnic regionalnych lub projekty prowadzące do naprawy poszczególnych sektorów polskiej gospodarki? (...) Jak uniknąć ryzyka mnożenia nowych krzywd, naprawiając krzywdy, które spotkały obywateli kilka pokoleń wstecz? Czy w tej determinacji dochodzenia swoich roszczeń jest jeszcze odrobina miejsca na pojęcie solidaryzmu społecznego, uwzględnienia innych problemów i liczenia się z niezamkniętymi rachunkami innych grup obywateli, którzy równie boleśnie doświadczali okresu wojennego i powojennego?”¹³.

Prof. Maria Szyszkowska, filozofka:

„A weźmy pod uwagę, że reprywatyzacja jest u nas stopniowo wprowadzana po 1989 roku pomimo braku stosownej ustawy i mimo braku jednoznacznego przyzwolenia społecznego na reprywatyzację. Obywatele są terroryzowani wyimaginowanym lękiem przed rzekomym usiłowaniem powrotu do ustroju sprzed

¹² Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu III kadencji (59. posiedzenie, 1. dzień, 6.10.1999), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/118b9e577f3fceeac125746d0030d0fa/1ba6569cb8eb45c3c125749c0039bf98?OpenDocument> [dostęp: 21 września 2020 r.]

¹³ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu III kadencji (59. posiedzenie, 1. dzień, 6.10.1999), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/118b9e577f3fceeac125746d0030d0fa/9ed4759bb110158fc125749c0039bfd8?OpenDocument> [dostęp: 21 września 2020 r.]

1989 roku. Poczucie sprawiedliwości społeczeństwa burzy się w związku z narastającymi nierównościami majątkowymi, które wzmaga każdy przejaw reprivatyzacji. Trzeba podkreślić, że społeczeństwa nie zapytano o zgodę na oddawanie w prywatne ręce dóbr, które na mocy aktów prawnych stały się własnością społeczną i na utrzymanie których społeczeństwo łożyło środki materialne”¹⁴.

Prof. Piotr Winczorek, prawnik, konstytucjonalista:

„Poważne wątpliwości konstytucyjne budzi uchwalona niedawno ustawa reprivatyzacyjna. (...) Lepiej byłoby obiecać może mniej, ale bez naruszania zasady równości, niż dawać więcej, arbitralnie wyłączając z procesu reprivatyzacji podmioty korzystające z konstytucyjnej ochrony ich praw właścicielskich”¹⁵.

Jarosław Kaczyński, prezes Prawa i Sprawiedliwości, komentując sprawę w czerwcu 2015 roku:

„Wobec tego trzeba zadać inne pytanie: czy Polska jest w stanie odwrócić historię w tym sensie, żeby oddać wszystkim to, co stracili na skutek tragicznych wydarzeń historycznych? Otóż, szanowni państwo, co by to w praktyce oznaczało? To by oznaczało to, że potomkowie biednych Polaków mają zapłacić potomkom bogatych. Proszę wybaczyć, ale to jest po prostu nierealizowalne. Nikt w Polsce się na to nie zgodzi. (...) Ja jasno mówię: historii cofnąć się nie da. Nie da się wprowadzić zasady, że ta większość Polaków – bo niezależnie jaką tam kto tworzy mitologię rodzinną, to większość Polaków wywodzi się z biednych – nie zapłaci tym, którzy się wywodzą z tych bogatych, dlatego że mieli bogatych przodków. A w istocie do tego musiałoby się to sprowadzić”¹⁶.

¹⁴ M. Szyszkowska, *Zarys filozofii prawa. Fragmenty dzieł filozoficznoprawnych w przekładzie Czesława Tarnogórskiego*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2001, str. 58-59.

¹⁵ P. Winczorek, *Droga do weta*, „Polityka”, 17 marca 2001 r.: <https://www.polityka.pl/archiwumpolityki/1840822,1,droga-do-weta.read> [dostęp: 21 września 2020 r.].

¹⁶ Jarosław Kaczyński w klubie Ronina - 8.06.2015 (wersja pełna), nagranie z 8 czerwca 2015 r.: https://www.youtube.com/watch?v=a8yQWOc_ZoA [1:28:58-1:29:54; dostęp: 21 września 2020 r.].

3.6. W kontekście warszawskim nie sposób pominąć działalności Komisji do spraw nieruchomości warszawskich, powołanej ustawą z dnia 9 marca 2017 r.¹⁷, której owocem był szereg decyzji podważających dotychczasową reprivatyzację warszawską. Wnioski z działań Komisji zostały przedstawione w obszernym raporcie z 2019 roku¹⁸ i stały się – podobnie jak projekt ustawy przedstawionej październiku 2017 roku przez ówczesnego sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz przewodniczącego Komisji, Patryka Jakiego¹⁹ – inspiracją rozwiązań zaproponowanych w niniejszym projekcie.

(b) Stan faktyczny

3.7. Dotychczas nie dokonano ani inwentaryzacji nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa lub inne osoby prawa publicznego w latach 1944-1962, ani inwentaryzacji nieruchomości zreprivatyzowanych po roku 1989. W konsekwencji nie sposób oszacować wartości roszczeń reprivatyzacyjnych, ani nawet dokonać bilansu reprivatyzacji już przeprowadzonej. Brak jest dokładnych danych ilościowych i jakościowych dotyczących skutków gospodarczych; brak jest także dokładnych danych dotyczących skutków społecznych, które dotychczas pomijano. O sporządzenie bilansu roszczeń wnioskowała m.in. prof. Ewa Łętowska, pierwsza Rzeczniczka Praw Obywatelskich w latach 1988-1992²⁰.

¹⁷ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2267).

¹⁸ *Raport Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich z działalności Komisji w okresie 11 maja 2017 r. – 10 września 2019 r.*, tomy I i II: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/raport-komisji-ds-reprivatyzacji-nieruchomosci-warszawskich> [dostęp: 21 września 2020 r.].

¹⁹ Projekt ustawy o zrehabilitowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r., nr z wykazu UD316, VII kadencja.

²⁰ *Reprivatyzacja, czyli słabość państwa i szarlatańskie podpuchy. Z Ewą Łętowską rozmawia Jarosław Kuisz*, „Kultura Liberalna”, nr 399 (35/2016), 30 sierpnia 2016 r.: <https://kulturaliberalna.pl/2016/08/30/ewa-letowska-wywiad-reprivatyzacja-kuisz/> [dostęp: 21 września 2020 r.].

3.8. Jeśli chodzi o skutki społeczne już przeprowadzonej reprivatyzacji, przede wszystkim należy mieć na uwadze skutki zwrotów nieruchomości w naturze. Z licznych relacji lokatorów i lokatorek wynika, że w wyniku zwrotów nieruchomości w naturze ich umowy najmu w przeszłości zawarte z gminą (tzw. kwaterunek, lokal komunalny) przekształcały się w umowy z nowym właścicielem prywatnym, co prowadziło do nieraz drastycznych podwyżek czynszu i eksmisji. Niektórzy nowi właściciele nieruchomości miejskich stosowali także metody tzw. „czyszczenia kamienic”, polegające na uporczywym nękanii lokatorów i uniemożliwianiu zamieszkiwania w lokalu, np. poprzez odcinanie mediów, uciążliwe remonty, niszczenie nieruchomości, zastraszanie. Skala tego rodzaju działań doprowadziła do uznania tego rodzaju działań za przestępstwo i wprowadzenia do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny przepisu art. 191 § 1a²¹. Najbardziej drastycznym i jednocześnie najbardziej znanym przykładem metod czyścicielskich jest zabójstwo działaczki lokatorskiej Jolanty Brzeskiej w lesie kabackim na południu Warszawy w dniu 1 marca 2011 roku. Według stowarzyszenia Miasto Jest Nasze tylko w Warszawie reprivatyzacja dotknęła 55 tysięcy osób (szacunki opracował Miłosz Pieńkowski na podstawie odpowiedzi na interpelację radnej Pauliny Piechny-Więckiewicz). Ponadto w wyniku reprivatyzacji na przestrzeni ostatnich 30 lat roszczenia reprivatyzacyjne zgłaszano do nieruchomości pełniących różne funkcje publiczne: przeznaczonych na placówki oświatowe (np. pałac w Łopusznie, który od kilkudziesięciu lat był siedzibą Powiatowego Zespołu Szkół w Łopusznie; budowa nowej szkoły kosztowała 20 mln złotych), muzea (np. w zamian za rzeczenie się roszczeń do pałacu w Kozłówce, w którym mieści się Muzeum Socrealizmu wypłacono 17 mln złotych), budynki urzędu miejskiego (np. budynek krakowskiego urzędu miejskiego przy Pl. Wszystkich Świętych 11), tereny państwowych instytutów badawczych (np. Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, prawie 9 ha terenu w Krakowie). Reprivatyzacja dotyczyła i nadal dotyczy nie tylko dużych miast takich jak Warszawa, Kraków, Poznań, Łódź, ale również terenów wiejskich. Brak jest informacji, ile nieruchomości zamieszkałych przez lokatorów, ile parków, szkół, przychodni, instytutów badawczych jest obecnie zagrożonych,

²¹ Wprowadzonego ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2015 r. poz. 1549).

natomiast z całą pewnością można stwierdzić, że zwrot nieruchomości w naturze jest aktualnie domyślną formą reprivatyzacji²².

3.9. Źródłem danych dotyczących bilansu reprivatyzacji warszawskiej może być „Biała księga reprivatyzacji nieruchomości warszawskich” opublikowana w lipcu 2016 roku przez warszawskie władze samorządowe. Z dokumentu wynika, że w latach 1990-2016 zreprivatyzowano poprzez zwrot w naturze ok. 4 tysiące nieruchomości i wypłacono 1,13 miliarda złotych tytułem odszkodowań. Ponadto 3,5 tysiąca wniosków o zwrot nieruchomości dopiero czekało na rozpatrzenia (z czego sto dotyczyło placówek oświatowych) oraz niezakończonych pozostawało 3,8 tys. postępowań o odszkodowania, szacowanych na miliardy złotych. Dzięki tzw. małej ustawie reprivatyzacyjnej według danych opublikowanych przez warszawski samorząd na dzień 21 listopada 2018 r. odmówiono zwrotu 65 nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne i umorzono postępowania wobec 69 nieruchomości. To oznacza, że w samej Warszawie do rozpatrzenia nadal pozostaje kilka tysięcy wniosków o zwrot nieruchomości w naturze i kilka tysięcy spraw o odszkodowanie.

3.10. Jeśli chodzi o resztę Polski, dane dotyczące reprivatyzacji są dalekie od kompletności. Nie ma kompleksowych danych statystycznych dotyczących nieruchomości ziemskich, lasów, zakładów przemysłowych, brakuje danych odnośnie kosztów dotychczas przeprowadzonej reprivatyzacji. Warto natomiast przypomnieć, że powołana przez Ministra Przekształceń Własnościowych w dniu 17 czerwca 1993 r. Rada Konstytucyjna ds. Reprivatyzacji oszacowała, że dochodzenie roszczeń na podstawie przepisów k.p.a. (czyli tak, jak to ma miejsce obecnie) wyniosłoby ok. 650

²² Szerzej o reprivatyzacji w praktyce: P. Ciszewski, R. Nowak, *Wszystkich nas nie spalicie*, Trzecia Strona, Warszawa 2016; M. Zubik, I. Szpala, *Święte prawo. Historie ludzi i kamienic z reprivatyzacją w tle*, Agora, Warszawa 2017; J. Śpiewak, *Ukradzione miasto. Kulisy wybuchu afery reprivatyzacyjnej*, Arbitror, Warszawa 2017; B. Siemieniako, *Reprivatyzując Polskę. Historia wielkiego przekrętu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.

bilionów złotych²³. Z kolei ogólna szacunkowa wartość roszczeń reprivatyzacyjnych określona w 2008 roku na potrzeby projektu regulacji przygotowanej przez ministra skarbu państwa została oszacowana na ok. 100 miliardów złotych i to bez przejętych gruntów warszawskich, zaś koszt wejścia w życie zawetowanej przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego ustawy reprivatyzacyjnej był szacowany między 44 a 69 miliardów złotych²⁴.

3.11. Niezależnie od tego, które szacunki wartości roszczeń reprivatyzacyjnych przyjmiemy za wiarygodne, należy się liczyć z tym, że mogą to być dziesiątki, a nawet setki miliardów złotych.

3.12. Inaczej ma się sprawa z reprivatyzacją kościelną i wyznaniową przeprowadzoną na podstawie ustaw wskazanych w pkt 3.2 powyżej:

- na skutek działań Komisji Majątkowej dla Kościoła katolickiego zreprivatyzowano 65 tysięcy hektarów ze 144 tysięcy, które kościołowi katolickiemu zabrano w latach 1950-1970, oraz przyznano 143,5 miliona złotych tytułem odszkodowań,
- na skutek działań Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich wypłacono rekompensaty lub odszkodowania w wysokości ok. 88 milionów złotych²⁵.

3.13. Podsumowując reprivatyzację dotychczas przeprowadzoną, należy przypomnieć liczne nieprawidłowości oraz przestępstwa towarzyszące temu procesowi już od lat 90., zarówno w większych miastach polskich, takich jak Kraków, Poznań, Łódź, Bydgoszcz, Toruń, Kielce, jak i na terenach wiejskich. W tzw. dziką

²³ J. Rudzka, A. Semenowicz, R. Stawicki, *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2010, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*, „Opracowania Tematyczne”, nr OT-591, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2010, s. 12.

²⁴ Por. przypis 7.

²⁵ Dane Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 czerwca 2012 r. za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r. sygn. K 25/10.

reprywatyzację – przez co rozumie się reprywatyzację przeprowadzaną z naruszeniem prawa – byli zamieszani sędziowie, adwokaci, notariusze, urzędnicy miejscy, funkcjonariusze policji²⁶. Wśród metod stosowanych przy dzikiej reprywatyzacji należy wymienić fałszowanie testamentów, fałszowanie dokumentów tożsamości, korupcję, handel roszczeniami, powoływanie kuratorów spadku osób nieznanych z miejsca pobytu lub osób nieobecnych, reaktywowanie spółek przedwojennych. Warto także przypomnieć, że niezgodne z prawem przejmowanie nieruchomości miało swój początek także w czasie drugiej wojny światowej i w wykorzystywaniu tragicznej sytuacji Żydów – przykładem nieruchomości, która była przedmiotem transakcji w warszawskim getcie była kamienica na warszawskiej Pradze pod adresem Wileńska 7²⁷. Na szczególną uwagę w kwestii ujawniania różnego rodzaju przekrętów reprywatyzacyjnych zasługuje książka dziennikarek „Gazety Wyborczej” Iwony Szpali i Małgorzaty Zubik *Święte Prawo. Historie ludzi i kamienic z reprywatyzacją w tle*.

3.14. Nieocenioną rolę w procesie ujawniania nieprawidłowości przy reprywatyzacji pełnili przede wszystkim lokatorzy i lokatorki oraz aktywiści i aktywistki zrzeszeni w różnych organizacjach – między innymi w Warszawskim Stowarzyszeniu Lokatorów im. Jolanty Brzeskiej, Komitecie Obrony Praw Lokatorów, Komitecie Obrony Lokatorów, Wielkopolskim Stowarzyszeniu Lokatorów, warszawskim stowarzyszeniu Miasto Jest Nasze, które sporządziło Mapę Reprywatyzacji, ujawniającą związki polityków, biznesmenów i prawników zajmujących się dziką reprywatyzacją, krakowskim stowarzyszeniu Miasto Wspólne, które sporządziło Krakowską Mapę Reprywatyzacji, stowarzyszeniu Wolne Miasto Warszawa Jana Śpiewaka i w innych stowarzyszeniach.

(c) Różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

²⁶ J. Knap, E. Ornacka, *Reprywatyzacja po polsku*, „Wprost”, 4 lutego 2001 r.: <https://www.wprost.pl/tygodnik/9126/Reprywatyzacja-po-polsku.html> [dostęp: 21 września 2020 r.].

²⁷ E. Andruszkiewicz, *Transakcja w warszawskim getcie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14 lipca 2017 r.: <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1057802,transakcja-w-warszawskim-getcie.html> [dostęp: 21 września 2020 r.].

3.15. Projekt ustawy zakłada całkowite odejście od obecnego modelu reprivatyzacyjnego, który godzi w podstawowe wartości konstytucyjne, takie jak praworządność (art. 7 Konstytucji), bezpieczeństwo prawne, obowiązek władz publicznych sprzyjania wygaszaniu stanu niepewności wraz z upływem czasu (art. 2), obowiązek traktowania Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli i obywaterek (art. 1), ale też prawo do godnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji, art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

3.16. Zasadniczą różnicą między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym jest kompleksowe uregulowanie jednym aktem prawnym problemu reprivatyzacji w Polsce, wygaśnięcie roszczeń reprivatyzacyjnych, wypłata rekompensat o charakterze symbolicznym w wysokości 10% wartości nieruchomości i całkowite odejście od zwrotu nieruchomości w naturze.

4. Zakres przedmiotowy i podmiotowy projektu ustawy

4.1. Wygaśnięcie roszczeń za rekompensatą dotyczy nieruchomości przejętych we własność, współwłasność lub w zarząd przez Skarb Państwa lub inne osoby prawa publicznego, w tym jednostki samorządu terytorialnego, w związku z wejściem w życie ponad 20 aktów prawnych wskazanych w art. 3 projektowanej ustawy.

4.2. Prawo do rekompensaty będzie przysługiwać tylko za nieruchomość przejętą z rażącym naruszeniem prawa albo bez podstawy prawnej, a więc tak, jak ma to miejsce obecnie. Zmiana podejścia w tym zakresie – przyznanie rekompensaty nawet, jeśli doszło do przejęcia nieruchomości zgodnie z prawem – uruchomiłaby możliwość zgłoszenia nowych roszczeń reprivatyzacyjnych, które dotychczas nie były możliwe. W samej Warszawie uruchomiłoby to roszczenia o wypłatę świadczeń z tytułu przejęcia ponad 20 tysięcy kolejnych nieruchomości, w których nie złożono tzw. wniosku dekretowego, który dziś jest warunkiem koniecznym do zgłoszenia roszczeń.

4.3. Osobą uprawnioną do prawa do rekompensaty jest wyłącznie osoba fizyczna, która w dniu 1 września 1939 roku miała miejsce zamieszkania na terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej oraz była właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości przejętej. Prawo do rekompensaty jest dziedziczne.

4.4. Prawo do rekompensaty nie będzie przysługiwać osobom prawnym. Po pierwsze, byłoby to niezgodne z poczuciem sprawiedliwości wobec ograniczonych możliwości finansowych państwa. Po drugie, było to nieuzasadnione z uwagi na upływ czasu – zdecydowana większość przedsiębiorstw, fundacji, stowarzyszeń, spółdzielni istniejących w momencie przejęcia nieruchomości dzisiaj nie istnieje, a ich przywracanie do życia opiera się na innym substracie osobowym lub majątkowym. Mając na uwadze postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Ts 321/11 z dnia 11 grudnia 2012 roku czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 roku w sprawie K 40/97, takie rozwiązanie powinno zostać uznane za zgodne z Konstytucją i nie naruszające zasady równości podmiotów wobec prawa.

4.5. Z analogicznych powodów nie jest możliwe przyznanie rekompensaty osobom, które nabyły roszczenia. Jest to rozwiązanie zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa i powszechną niezgodą na patologie związane z kwitującym od lat handlem roszczeniami oraz biznesem reparytacyjnym. Ponadto niezbywalność prawa do rekompensaty jest powtórzeniem art. 4 tzw. „ustawy o mieniu zabużańskim”, jest więc konstrukcją już występującą w polskim prawie oraz zgodną z Konstytucją.

4.6. Prawo do rekompensaty będzie przysługiwać bez względu na posiadane obecnie obywatelstwo (warunkiem jest posiadanie miejsca zamieszkania w Polsce w momencie przejęcia nieruchomości), z dwoma zastrzeżeniami opisanymi poniżej. Projektodawca nie widzi możliwości odmiennej regulacji tej materii, ponieważ historia zna wiele przypadków, gdy niegdyś obywatele polscy byli zmuszeni do opuszczenia lub pozostania poza granicami Rzeczypospolitej: dotyczy to przede wszystkim polskich Żydów uciekających przed prześladowaniami, ale także osoby o narodowości polskiej, które dziś są obywatelami Ukrainy, Białorusi, Niemiec, Wielkiej Brytanii czy innych państw.

4.7. Niemniej jednak, zasada opisana w pkt 4.5 będzie funkcjonować z dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, uwzględnienia wymagają umowy indemnizacyjne, które Polska Ludowa zawarła w latach 1948-1971. Jeśli osoba wnioskująca o rekompensatę była uprawniona do odszkodowania od państwa obcego w związku z zawarciem którejś z tych umów, wówczas nie przysługuje jej prawo do rekompensaty na podstawie projektowanej ustawy. Ponadto zasadne wydaje się wyłączenie z kręgu uprawnionych także osób, których mienie zostało przejęte przez państwo polskie bez odszkodowania w związku z wykonaniem Umowy Poczdamskiej i innych aktów międzynarodowych jako przysługujące Polsce reparacje wojenne, oraz osób, które utraciły obywatelstwo polskie na podstawie dekretu z dnia 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej lub na podstawie art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

4.8. Osoba uprawniona nie będzie mogła żądać ani odszkodowania, ani zwrotu nieruchomości w naturze. Po pierwsze, należy mieć na względzie, że jest 2020 rok – reprivatyzacja nie może prowadzić do powrotu do stosunków własnościowych z lat 40. i 50., a nawet stosunków własnościowych z czasów międzywojnia. Po drugie, od początku transformacji minęło już ponad 30 lat, a więc upłynął czas konieczny do zasiedzenia nieruchomości nie tylko w dobrej wierze (20 lat), ale także w złej wierze (30 lat). Po trzecie, taka koncepcja pojawiła się w kilku dotychczasowych projektach ustawy reprivatyzacyjnej prezentowanych przez różne stronnictwa polityczne i spotkały się z akceptacją znacznej części społeczeństwa. Przykładami projektów, w których przyjęto takie założenie, mogą być rządowy projekt z dnia 19 października 2005 r. ustawy o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia zaprezentowany przez premiera Marka Belkę²⁸ czy też rządowy projekt z dnia 20 października 2017 r. ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 roku zaprezentowany przez

²⁸ Rządowy projekt ustawy o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia, druk nr 133, V kadencja Sejmu.

wiceministra Patryka Jakiego²⁹. Ponadto coraz częściej pojawiają się głosy o nieproporcjonalnie rozdętych oczekiwaniach byłych właścicieli i ich spadkobierców³⁰.

5. Postępowanie dotyczące prawa do rekompensaty

5.1. Rekompensata wyniesie 10% wartości nieruchomości przejętej. Rekompensata będzie stanowić świadczenie pieniężne o charakterze symbolicznym, uwzględniające znaczny upływ czasu oraz okoliczności przejęcia nieruchomości. Tzw. „ustawa o mieniu zabużańskim” ustalała wysokość rekompensaty w wysokości 20% wartości nieruchomości, podobnie projekt ustawy reprivatyzacyjnej z 2017 r., zaś wspomniany już projekt z 2005 r. – w wysokości 15% wartości nieruchomości. Również w literaturze prawniczej podkreśla się brak możliwości pełnej rekompensaty wywłaszczonego mienia ze względów budżetowych³¹.

5.2. Projekt zakłada zmiany między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym również w sposobie ustalania wartości nieruchomości przejętej. Podczas gdy obecnie wartość nieruchomości uwzględnia dzisiejszy stan i cenę, projekt przewiduje wzięcie pod uwagę stanu i cen z dnia przejęcia nieruchomości oraz uwzględnia prawa ciążące nieruchomości, takie jak hipoteki, służebności i inne ciężary ujawnione w księdze wieczystej³². Przyjęta w projekcie data 6 sierpnia 1949 r. dla istniejących zobowiązań jest zbieżna z datą wejścia w życie dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o

²⁹ Por. przypis 19.

³⁰ Tak np.: E. Łętowska, *Stare błędy i nowe zagrożenia. Dziesięć tez w dyskusji o projekcie ustawy tzw. dużej reprivatyzacji*, tezy przedstawione w dniu 9 stycznia 2018 r. podczas dyskusji zorganizowanej przez Fundację Helsińską i Okręgową Radę Adwokacką.

³¹ A. Nowicka, S. Sołtysiński, op. cit., s. 25.

³² Rekomendacje w tym zakresie: M. Klusek, *Metodologia badań roszczeń wobec mienia znacjonalizowanego po II wojnie światowej na przykładzie dóbr wilanowskich*, opracowanie dla Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie, 13 grudnia 2015 r.: https://www.wilanow-palac.pl/download.php/30016/miroslaw_klusek_referat_metodologia_badan.pdf [dostęp: 21 września 2020 r.].

zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nieumorzonych zobowiązań pieniężnych³³ oraz dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o zmianie dekretu z dnia 13 kwietnia 1945 r. o nadzwyczajnym podatku od wzbogacenia wojennego.

5.3. Wnioski o potwierdzenie prawa do rekompensaty będą rozpatrywane w trybie określonym przez niniejszą ustawę oraz w trybie kodeksu postępowania administracyjnego przez wojewodów właściwych ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Od decyzji wojewody służy odwołanie do ministra, zaś od ostatecznej decyzji służy skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

5.4. Wyłączna właściwość miejscowa ze względu na miejsce położenia nieruchomości wykluczy możliwość dublujących się postępowań i ułatwi odnalezienie trwającego postępowania różnych wnioskodawcom.

5.5. Postępowanie o potwierdzenie prawa do rekompensaty ma być dwuetapowe:

- w I etapie wnioskodawca składa dokumenty potwierdzające uprawnienie do rekompensaty; w razie uznania, że wnioskodawca jest osobą uprawnioną, wojewoda wydaje odpowiednie postanowienie, jednocześnie wzywając wnioskodawcę do uiszczenia zaliczki na poczet kosztów operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, określającego wartość nieruchomości zgodnie z zasadami określonymi w ustawie,
- w II etapie wojewoda wydaje decyzję zawierającą wartość nieruchomości oraz wysokość rekompensaty.

5.6. Minister powinien zapewnić przejrzysty urzędowy formularz, na którym można złożyć wniosek. Ma to na celu uproszczenie procedury starania się o prawo do rekompensaty przez osoby niereprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcę prawnego). Takie działanie realizuje zasadę pogłębiania zaufania

³³ Ibid.; także T. Luterek, *Reprywatyzacja. Źródła problemu*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2016.

obywateli do organu oraz zapewnia przejrzystość postępowania, której w przekonaniu opinii publicznej brakowało w dotychczasowej restrywatywacji.

5.7. Realizacja prawa do rekompensaty następuje poprzez wypłatę rekompensaty w wysokości ustalonej decyzją wojewody przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej z Funduszu Restrywatywacyjnego.

5.8. W celu ułatwienia dochodzenia rekompensaty przez osoby uprawnione, których sprawy toczą się obecnie przed Biurem Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy lub przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym (stwierdzenie nieważności decyzji o przejęciu nieruchomości), ustawa nakazuje w art. 28, że w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, organy te prześlą akta postępowań wojewodzie. Organy poinformują o tej czynności strony postępowania poprzez zawiadomienie, jednocześnie publikując stosowną informację w Biuletynie Informacji Publicznej. Oznacza to, że dotychczasowi wnioskodawcy nie będą musieli składać nowego wniosku, co ułatwi dalsze procedowanie ich sprawy.

6. Uregulowanie własności nieruchomości Skarbu Państwa lub innych podmiotów

6.1. Projekt przewiduje uregulowanie własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub inne podmioty w następujący sposób:

- wygaśnięcie roszczeń restrywatywacyjnych i umorzenie postępowań administracyjnych, sądowo-administracyjnych i sądowych
- uporządkowanie ksiąg wieczystych nieruchomości, których własność Skarb Państwa nabył w związku z zawarciem umów międzynarodowych z lat 1948-1971,
- uregulowanie własności nieruchomości przejętych,
- ułatwienia w procedurze zasiedzenia własności nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego.

6.2. *Wygaśnięcie roszczeń reprivatyzacyjnych i umorzenie postępowań administracyjnych, sądowo-administracyjnych i sądowych.* Projekt zakłada, że wszystkie dotychczas wszczęte postępowania administracyjne, sądowo-administracyjne lub sądowe dotyczące roszczeń reprivatyzacyjnych podlegają umorzeniu z dniem wejścia w życie ustawy. Wygaśnięcie roszczeń reprivatyzacyjnych, również z dniem wejścia w życie ustawy, dotyczy wszystkich możliwych roszczeń dotyczących nieruchomości przejętych na terenie Polski.

6.3. *Umowy indemnizacyjne.* Mimo zawarcia przez Państwo Polskie szeregu umów indemnizacyjnych w latach 1948-1971, których celem miało być uregulowanie roszczeń obywateli państw trzecich wobec Polski, sprawy te nie zostały sfinalizowane po dziś dzień. Problemem było i jest zaniechanie wpisu do ksiąg wieczystych nieruchomości własności Skarbu Państwa, co umożliwia obrót nieruchomością chronioną rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych³⁴. Projekt zakłada usprawnienie i zwiększenie przejrzystości działań Skarbu Państwa w zakresie uregulowania statusu nieruchomości, których właściciele byli uprawnieni do odszkodowania na mocy umowy indemnizacyjnej. W tym celu wprowadza się zmiany w prawie materialnym i w przepisach postępowania, zmieniając kompetencje ministra, który samodzielnie występuje o wpis do księgi wieczystej i który może wystąpić o wpis odpowiedniego ostrzeżenia do tej księgi.

6.4. *Nabywanie własności nieruchomości przejętych.* Propozycja została zawarta w rządowym projekcie z dnia 20 października 2017 roku ustawy o zrehabilitowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości przez władze komunistyczne po 1944 roku i w ocenie projektodawcy zasługuje na uwzględnienie z odpowiednimi modyfikacjami. Taka procedura pozwoli definitywnie uporządkować własność nieruchomości przejętych. Co istotne, z wnioskiem w tym trybie może wystąpić każdy zainteresowany, w szczególności posiadacz władający tą nieruchomością lub jej częścią, np. najemca lokalu mieszkalnego, ale też instytut badawczy, muzeum itd.

³⁴ T. Leśniak (red.), *Spółeczny audyt reprivatyzacji*, Stowarzyszenie Miasto Wspólne, Kraków 2018, s. 23.

6.5. *Ułatwienia w procedurze zasiedzenia własności nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego.* W celu zachęcenia do wszczynania spraw o zasiedzenie przez jednostki samorządu terytorialnego, projekt zwalnia je z obowiązku ponoszenia opłaty od wniosku, która aktualnie wynosi 2.000 złotych.

6.6. Projekt ustawy nie ma na celu uregulowania dziedziczenia tzw. mienia bezspadkowego, ponieważ ta materia już jest wyczerpująco uregulowana w polskim Kodeksie cywilnym. Zgodnie z art. 935 k.c. w przypadku braku małżonka spadkodawcy, jego krewnych i dzieci małżonka spadkodawcy powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Jeżeli ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić albo ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu. Podobnie tę materię regulował Kodeks Napoleona, którego niektóre przepisy obowiązywały w Polsce do 1946 roku. Zgodnie z art. 539 Kodeksu Napoleona: „Wszelkie majątki bezdziedziczne i nie mające właściciela, oraz należące do osób zmarłych, które nie pozostawiły następców, lub po których spadki zostały opuszczone, stanowią własność publiczną”, zaś zgodnie z art. 713: „Majątki będące bez właściciela należą do Rządu”. Projektodawca wychodzi jednak naprzeciw niektórym postulatом społeczności żydowskiej, zapewniając m.in. zwiększenie transparentności postępowań w sprawie wypłaty rekompensat, brak opłat od wniosku o przyznanie prawa do rekompensaty i zakaz dyskryminacji ze względu na obecną przynależność państwową (istotne jest miejsce zamieszkania w Polsce w dniu 1 września 1939 roku). Jednakże z uwagi na skalę nieruchomości przejętych po II wojnie światowej należących do obywateli polskich różnych wyznań i narodowości, a także znaczny upływ czasu, rekompensaty będą miały dla wszystkich – bez względu na przynależność narodową – charakter symboliczny.

6.7. Przy okazji należy zauważyć, że instytucja uregulowania tzw. mienia bezspadkowego w sposób odmienny jest w naszej części Europy, tj. w byłym bloku wschodnim, rzadkością. Według *the JUST Act Report* takich rozwiązań nie wprowadziły

Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Czarnogóra, Rosja, Słowenia, Ukraina. Jedynym krajem, który wprowadził do swojego porządku prawnego rozwiązania proponowane w Deklaracji Terezińskiej, jest aktualnie Serbia³⁵.

7. Społeczna kontrola reprivatyzacji

7.1. Mając na uwadze skalę nieprawidłowości w dotychczasowej reprivatyzacji, projektodawca uznaje za konieczne wprowadzenie narzędzi społecznej kontroli wygaśnięcia roszczeń reprivatyzacyjnych.

7.2. Przede wszystkim osoby zajmujące daną nieruchomość (lokatorzy, muzea, instytuty badawcze itd.) będą miały interes prawny do występowania w charakterze strony w sprawach o nabycie lub o zasiedzenie własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

7.3. Po drugie, ustawa ułatwia dostęp społeczeństwu do informacji o toczących się postępowaniach o potwierdzenie prawa do rekompensaty poprzez dostęp do publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej określonych w ustawie informacji, w szczególności do aktualizowania listy nieruchomości, w odniesieniu do których złożono wnioski o rekompensatę. Powyższe informacje będą publikowane przez wojewodów na prowadzących postępowania na ich oficjalnych stronach internetowych, co ułatwi zbieranie przez wojewodów informacji mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie w sprawie, np. poprzez możliwość doręczenia wojewodzie dokumentów dotyczących stanu technicznego budynku, obciążeń hipotecznych, odbudowy zburzonych budynków czynem społecznym.

³⁵ *The JUST Act Report*, Departament Stanu Stanów Zjednoczonych, marzec 2020 r., s. 8: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/JUST-Act5.pdf> [dostęp: 21 września 2020 r.].

7.4. Narzędziem społecznej kontroli repriwatyzacji są także zmiany w kodeksie postępowania cywilnego w Rozdziale 7 – Zarząd spadku nieobjętego oraz Rozdziale 8 – Stwierdzenie nabycia spadku i przedmiotu zapisu windykacyjnego.

7.5. Zmiana w art. 667 k.p.c. dotyczy ograniczenia obowiązków kuratora spadku. Dotychczas zdarzały się przypadki, w których sądy ustanawiały kuratora spadku, który – zgodnie z art. 666 k.p.c. – do czasu „objęcia spadku przez spadkobiercę” czuwał nad jego całością. Oznacza to, że kurator spadku może objąć w zarząd nieruchomości wchodzącą w skład spadku. Skutkiem objęcia nieruchomości w zarząd przez kuratora były często podwyżki czynszów i eksmisje mieszkających tam lokatorów, a nawet sprzedaż nieruchomości. Chcąc zapobiec tego typu zdarzeniom w przyszłości, projektodawca proponuje wyłączenie nieruchomości, która dotychczas były w posiadaniu Skarbu Państwa lub innych osób prawa publicznego, z zarządu kuratora spadku. Skutkiem tej regulacji będzie kontynuacja dotychczasowego zarządu nieruchomością, choćby kurator spadku został powołany.

7.6. Jeśli zaś chodzi o zmiany w Rozdziale 8, dotyczy to zwiększenia kontroli nad postępowaniami spadkowymi, w których spadkodawca zmarł przed 1 stycznia 1950 roku – wówczas sąd obligatoryjnie zawiadamia o toczącym się postępowaniu prokuratora, a jeśli w skład spadku wchodzi nieruchomość, którą faktycznie władza Skarb Państwa lub inna osoba prawna prawa publicznego, wówczas sąd zawiadamia o postępowaniu także te osoby.

7.7. Ponadto nowelizacja przepisów k.p.c. zobowiązuje sąd do ustalania z urzędu, czy w skład spadku wchodzi nieruchomość, którą faktycznie władza Skarb Państwa lub inna osoba prawna prawa publicznego.

8. Skutki społeczne, gospodarcze i finansowe projektu ustawy oraz źródła finansowania

8.1. Wejście w życie ustawy będzie skutkować uregulowaniem stanu prawnego licznych nieruchomości, a co za tym idzie wprowadzeniem bezpieczeństwa prawnego

zarówno wśród osób fizycznych zajmujących nieruchomości objęte roszczeniami (lokatorzy i lokatorki), ale także innych podmiotów (muzeów, szkół, instytutów badawczych) oraz jednostek samorządu terytorialnego, które często wstrzymywały się z inwestycjami na spornych nieruchomościach ze szkodą dla lokalnej społeczności, a także które często ponosiły koszty wypłaty odszkodowań reprywatyzacyjnych.

8.2. Jak wskazano już w punkcie 3.7 uzasadnienia, dotychczas nie sporządzono inwentaryzacji ani nieruchomości przejętych w latach 1944-1962, ani zreprzywatyzowanych po 1989 roku. Także dotychczasowe szacunki wartości samych roszczeń reprywatyzacyjnych opierały się na niepewnych przesłankach. Uwzględniając określony w art. 3-5 zakres osób uprawnionych oraz określone w art. 6-8 zasady ustalania wartości nieruchomości przejętej i wysokości rekompensaty, szacować można, że koszt wypłaty rekompensat wyniesie od 200 mln złotych do 800 mln złotych. Niższa niż w przypadku dotychczasowych projektów ustaw wysokość rekompensat wynika w dużej mierze z uwzględnienia obciążeń określonych w art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. b w sposób, o którym mowa w art. 8.

8.3. Źródłem finansowania rekompensat jest już istniejący Fundusz Reprywatyzacji, o którym mowa w art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. Dysponentem tego Funduszu jest zgodnie z ust. 2 tego przepisu Minister Finansów, który będzie wypłacał rekompensatę uprawnionym osobom na podstawie decyzji wydanej przez wojewodę.

8.4. Jak wskazują cytowani uprzednio prof. A. Nowicka i prof. S. Sołtysiński:

„Należy mieć na uwadze, że obarczenie pełną odpowiedzialnością za patologie okresu PRL nie ponosi abstrakcyjnie pojmowany suweren (Państwo) lub podmiot komunalny, które dysponują nieograniczonymi zasobami, lecz w istocie rzeczy podatnicy lub mieszkańcy miasta lub gminy, którzy ponoszą skutki odpowiedzialności majątkowej fiskusa i budżetów komunalnych”³⁶.

³⁶ A. Nowicka, S. Sołtysiński, op. cit., s. 29.

Zatem skutkiem wejścia w życie ustawy będą nie tylko wyżej wspomniane dodatkowe wydatki, ale także duże oszczędności dla budżetu Państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Projektowana ustawa zakłada ponadto przejście na Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości przejętych, które co najmniej od 5 grudnia 1990 r. znajdowały się nieprzerwanie w ich władaniu, co oznacza powiększenie mienia publicznego.

9. Zgodność z Konstytucją oraz z prawem Unii Europejskiej oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi

9.1. Ryzyko niekonstytucyjności ustawy repriwatyzacyjnej należy rozpatrywać zgodnie z sugestią prof. A. Nowickiej i prof. S. Sołtysińskiego na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, z wewnętrznym porządkiem prawnym, po drugie zgodności z prawem Unii Europejskiej, po trzecie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Protokołu Nr 1 i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁷.

9.2. Projekt jest całkowicie zgodny z Konstytucją RP, ponieważ, jak wspomniano powyżej, projekt urzeczywistnia zasadę demokratycznego państwa prawa z art. 2, z której wynika obowiązek państwa wygaszania stanu niepewności wraz z upływem czasu, zasadę bezpieczeństwa prawnego, której przejawem jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, a w konsekwencji stabilizacja stosunków społecznych, oraz zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji, z której wywodzi się ochronę prawomocności orzeczeń. Projekt jest także zgodny z art. 21 i 64 w zw. z art. 31 ust. 3, tj. w zakresie, w jakim ogranicza własność prywatną. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 41/09 z dnia 13 czerwca 2011 r.:

„Należy pamiętać, że obecny stan faktyczny i częstokroć skomplikowany stan prawny nieruchomości utraconych na podstawie dekretu warszawskiego to nie tylko efekt niejednolitej polityki ustawodawcy, lecz także rezultat powojennych decyzji

³⁷ Ibid., s. 49.

politycznych podejmowanych na masową skalę, których konsekwencji nie można odwrócić, a nawet w pełni im zadośćuczynić, bez szkody dla interesu powszechnego. Skutki takie, mimo że nawet po wielu latach należy oceniać w sposób jednoznaczny z punktu widzenia naruszenia praw jednostki, powinny być jednak oceniane w sposób szczególny z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej (zob. wyrok w sprawie SK 22/01). Nie bez znaczenia dla tej oceny jest między innymi to, że pełne zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych osób (ich następców prawnych), które utraciły własność nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego, mogłoby powodować w konsekwencji również masowe naruszenie praw konstytucyjnych innych osób”.

Ponadto proponowany akt prawny wydaje się być zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, jako że nie dyskryminuje uprawnionych do rekompensaty ze względu na narodowość i przynależność państwową.

9.3. Projekt należy uznać za zgodny także z prawem Unii Europejskiej, w szczególności z art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym prawa własności oraz z art. 21 Karty i art. 17 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącym zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

9.4. Projekt jest zgodny także z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Uznaje się powszechnie, że nie istnieje prawno-międzynarodowy obowiązek wydania przepisów restytucyjnych, mających na celu zrehabilitowanie skutków aktów nacjonalizacyjnych, ponieważ dotyczą okresu, w którym Polska nie była związana Europejską Konwencją Praw Człowieka i Protokołem nr 1³⁸. ETPCZ stoi także na stanowisku, że uregulowanie kwestii reparytacji mieści się w marginesie uznania danego państwa i to konkretne państwo ma za zadanie wyważyć sprzeczne interesy i zapewnić społecznie akceptowalny kompromis, a nawet określić kategorie byłych właścicieli, którym przysługują uprawnienia³⁹.

³⁸ Ibid., s. 60.

³⁹ Ibid.; także: *Praktyczny przewodnik w sprawie kryteriów dopuszczalności*, Rada Europy 2014, s. 82.

9.5. Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z 2002 r. nr 239 poz. 2039 oraz z 2004 r. nr 65 poz. 597), w związku z czym nie podlega obowiązkowi notyfikacji.

10. Konsultacje społeczne

Prace nad projektem został poprzedzony konsultacjami społecznymi. Następujące stowarzyszenia pozytywnie zaopiniowały główne założenia projektu przedstawione w czerwcu 2020 roku: Miasto Jest Nasze, Polska Unia Lokatorów, Miasto Wspólne, Komitet Obrony Praw Lokatorów.

11. Założenia podstawowych aktów wykonawczych

Projekt ustawy przewiduje potrzebę wydania jednego nowego aktu wykonawczego: rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej określającego wzór urzędowego formularza oraz sposób udostępniania wniosku o ustalenie prawa do rekompensaty (art. 9 ust 3 projektu ustawy). Formularz wniosku powinien umożliwiać wskazanie wszystkich niezbędnych informacji o spełnieniu wymogów, o których mowa w art. 3 i 4, w szczególności danych dotyczących wnioskodawcy, danych dotyczących właściciela lub współwłaściciela nieruchomości przejętej, danych dotyczących nieruchomości w dniu jej przejęcia, informacji o innych osobach uprawnionych oraz podstawy prawnej wniosku. Formularz zawierać ma niezbędne pouczenia dla stron, co do sposobu wypełniania, wnoszenia i skutków niedostosowania wniosku do tych wymagań. Urzędowe formularze powinny być udostępniane bezpłatnie w siedzibach Urzędów Wojewódzkich oraz w sieci Internet.

Warszawa, 3 grudnia 2020 r.

BAS-WAPM-2570/20

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SB-WP-020-141(6)/20

Data wpływu 04. 12. 2020

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Magdalena Biejał)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje uchwalenie ustawy o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych. Projektowana ustawa określa zasady regulowania praw i roszczeń osób fizycznych i osób prawnych, które wynikają z przejęcia nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 2 projektu (nabycie własności, objęcie w posiadanie, przejęcie w zarząd tymczasowy) na rzecz Skarbu Państwa lub innych osób prawnych prawa publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego, w latach 1944-1962, jak również zasady przyznawania i wykonywania prawa do rekompensaty z tego tytułu (art. 1). Prawo do rekompensaty (w wysokości sztywnie ustalonej 10% wartości nieruchomości; art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 1) przysługuje za nieruchomość przejętą bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa obowiązującego w wymienionym okresie (art. 3, przepis ten konkretyzuje, o jakie akty prawne „w szczególności” chodzi – wyliczenie nie jest wyczerpujące). Osobą uprawnioną do rekompensaty jest wyłącznie osoba fizyczna, która spełnia warunki określone w art. 4. Jednym z kryteriów jest miejsce zamieszkania uprawnionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. (ust. 1 pkt 2).

Projektowana ustawa reguluje zasady ogólne (art. 1-5), ustalenie wartości nieruchomości przejętej oraz wysokości rekompensaty (art. 6-8), postępowanie w

sprawie o ustalenie prawa do rekompensaty (art. 9-15), nabycie nieruchomości przejętych (art. 16-19). Projekt obejmuje również zmiany w przepisach obowiązujących (art. 20-26) oraz przepisy przejściowe i końcowe (art. 27-30).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od jej ogłoszenia. W tym dniu mają wygasnąć wszelkie roszczenia reptrywatyzacyjne (art. 27 ust. 1 pkt 1).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Biorąc pod uwagę treść projektu, należy zwrócić uwagę na art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), zgodnie z którym Traktaty nie przesądzą w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Reguła ta nazywana jest zasadą neutralności. Zgodnie z nią, prawo Unii Europejskiej nie wkracza w krajową kompetencje do regulowania zasad prawa własności, chyba że korzystanie z niej prowadzi do naruszenia reguł prawa unijnego, zwłaszcza dotyczących niedyskryminacji, rynku wewnętrznego (przede wszystkim co do swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu kapitału)¹ czy prawa konkurencji (np. w zakresie pomocy państwa)².

Ponadto istotne jest, że traktaty ustanawiające Unię Europejską, zgodnie z zasadą prawa traktatów *lex retro non agit* (art. 28 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r.), mają zastosowanie do stanów faktycznych, które nastąpiły po dniu ich wejścia w życie bądź, stosownie do przypadku, po dniu przystąpienia do Unii Europejskiej. W przypadku Polski nastąpiło to z dniem 1 maja 2004 r.³ Odstępstwa od zasady nieretroaktywności muszą być wyraźnie uregulowane w traktacie. W przypadku praktyki unijnej dotyczy to tylko umów międzynarodowych państw przystępujących.

Według projektodawców, „Projekt należy uznać za zgodny także z prawem Unii Europejskiej, w szczególności z art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym prawa własności oraz art. 21 Karty i art. 17 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącym zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową”. Aby jednak przywołane postanowienia mogły być oceniane pod kątem zgodności z prawem unijnym, musiałyby uprzednio znaleźć zastosowanie do materii regulowanej. Kartę stosuje

¹ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Associação Peço a Palavra i inni z dnia 27 lutego 2019 r., C-563/17, pkt 45, ECLI:EU:C:2019:144.

² Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Arriva Italia Srl i inni z dnia 19 grudnia 2019 r., C-385/18, pkt 67, ECLI:EU:C:2019:1121. W innej sprawie Trybunał Sprawiedliwości podkreślił zarazem, że „Artykuł 345 TFUE wyraża zasadę neutralności traktatów wobec zasad prawa własności w państwach członkowskich. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, traktaty co do zasady nie stoją na przeszkodzie ani nacjonalizacji przedsiębiorstw (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Costa, Rec. s. 1141, 1163), ani ich prywatyzacji (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie C-244/11 Komisja przeciwko Grecji, pkt 17). W związku z tym państwa członkowskie mają prawo wprowadzić lub zachować własność publiczną określonych przedsiębiorstw”. Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Staat der Nederlanden przeciwko Essent NV i inni z dnia 22 października 2013 r., C-563/17, pkt 29-31, ECLI:EU:C:2013:677.

³ Zasada nie retroaktywności wynika pośrednio z zasady, że traktaty założycielskie i prawo ustanowione lub przyjęte na ich podstawie obowiązują od dnia przystąpienia państwa członkowskiego i od tej daty wymagane jest stosowanie prawa unijnego, chyba że co innego wynikało z samego Aktu (art. 2 Aktu o przystąpieniu z 2003 r.).

się bowiem wyłącznie w zakresie państwa członkowskie wykonują prawo Unii Europejskiej (art. 51 ust. 1 Karty). W tym przypadku nie ma to jednak miejsca, gdyż projektowana ustawa nie wykonuje w żadnym zakresie prawa unijnego.

Dla poparcia tej argumentacji można przytoczyć stanowisko komisarz V. Reding z dnia 4 grudnia 2013 r. wydane w odpowiedzi na pytanie poseł do Parlamentu Europejskiego S. Essayah (EPL) dotyczące restytucji mienia żydowskiego na Łotwie w związku z art. 17 Karty praw podstawowych Unii⁴. Komisarz stwierdziła, że „Zgodnie z Traktatami, na których opiera się Unia Europejska, Komisja nie ma ogólnych uprawnień do podejmowania działania. Może to zrobić tylko wtedy, gdy w grę wchodzi kwestia podlega prawu Unii Europejskiej. Karta praw podstawowych nie ma zastosowania do każdej sytuacji domniemanego naruszenia praw podstawowych. Zgodnie z art. 51, Karta ma zastosowanie do państw członkowskich tylko wtedy, gdy stosują one prawo Unii Europejskiej. Ponadto art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „postanowienia Karty nie rozszerzają w żaden sposób kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Z informacji przekazanych przez Szanowną Panią Poseł nie wynika, aby to Państwo Członkowskie działało w ramach wykonywania prawa Unii. Zgodnie z art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej postanowienia Traktatu nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Ponadto zwrot mienia wywłaszczonego przed przystąpieniem do Unii Europejskiej jest kwestią, która co do zasady podlega kompetencji krajowej”.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Ze względu na to, że projekt ustawy dotyczy roszczeń reperywizacyjnych za przejęcie nieruchomości, które miały miejsce przed wejście w życie Traktatu, na mocy którego Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, materia objęta projektem nie jest przedmiotem regulacji prawa Unii Europejskiej.

⁴ Odpowiedź na pytanie E-011643/2013 (dotyczy restytucji własności mienia Żydów łotewskich). Tekst: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2013-011643-ASW_EN.html Podobnie w odpowiedzi z dnia 14 listopada 2012 r. (pytanie E-008183/2012; pytanie poseł K. Gál, EPL, dotyczące pewności prawnej w Rumunii), gdzie komisarz V. Reding stwierdziła m.in. „UE i Komisja nie mają uprawnień w zakresie restytucji mienia, która co do zasady podlega kompetencji krajowej. Zgodnie z art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu UE, postanowienia Traktatu nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Z artykułu tego wynika, że państwa członkowskie mają swobodę określania zakresu zwrotu mienia oraz wyboru warunków i zasad instytucjonalnych, na podstawie których zgadzają się przywrócić prawa własności byłym właścicielom”. Tekst: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2012-008183-ASW_EN.html

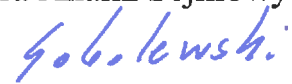
4. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Prof. dr hab. Cezary Mik
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 3 grudnia 2020 r.

BAS-WAPM-2571/20

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-WP-022-7117/20

Data wpływu 07.12.2020

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Magdalena Biejat) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt ustawy przewiduje uchwalenie ustawy o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych. Projektowana ustawa określa zasady regulowania praw i roszczeń osób fizycznych i osób prawnych, które wynikają z przejęcia nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 2 projektu (nabycie własności, objęcie w posiadanie, przejęcie w zarząd tymczasowy) na rzecz Skarbu Państwa lub innych osób prawnych prawa publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego, w latach 1944-1962, jak również zasady przyznawania i wykonywania prawa do rekompensaty z tego tytułu (art. 1). Prawo do rekompensaty (w wysokości sztywnie ustalonej 10% wartości nieruchomości; art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 1) przysługuje za nieruchomość przejętą bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa obowiązującego w wymienionym okresie (art. 3, przepis ten konkretyzuje, o jakie akty prawne „w szczególności” chodzi – wyliczenie nie jest wyczerpujące). Osobą uprawnioną do rekompensaty jest wyłącznie osoba fizyczna, która spełnia warunki określone w art. 4. Jednym z kryteriów jest miejsce zamieszkania uprawnionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. (ust. 1 pkt 2).

Projektowana ustawa reguluje zasady ogólne (art. 1-5), ustalenie wartości nieruchomości przejętej oraz wysokości rekompensaty (art. 6-8), postępowanie w sprawie o ustalenie prawa do rekompensaty (art. 9-15), nabycie nieruchomości przejętych (art. 16-19). Projekt obejmuje również zmiany w przepisach obowiązujących (art. 20-26) oraz przepisy przejściowe i końcowe (art. 27-30).

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem UE.

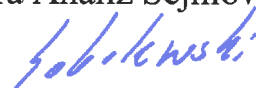
Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Autor:

Prof. dr hab. Cezary Mik
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

DS. 175.42.2021
27. 01. 2021

Warszawa, 17 grudnia 2020 r.

DP-IV-MJ-024-591/20

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.
Data wpływu 26. 01. 2021

Pani

Agnieszka Kaczmarska

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowna Pani

W nawiązaniu do pisma z dnia 2 grudnia 2020 r. (znak: SPS-WP-020-171(4)/20) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu roszczeń repriwatyzacyjnych, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SE.

L.dz. SPS-WP-020-171-9.2020

Data wpływu 27. 01. 21.



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 08. 01. 2021

Warszawa, dnia 7 stycznia 2021 r.

BSA I-021-356/20

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 grudnia 2020 r., SPS-WP-020-171(4)/20, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu roszczeń restrykcyjnych.

Z poważaniem,

Dr hab. Małgorzata MANOWSKA

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP-020-171(4)/20

Data wpływu 08.01.21



UWAGI
o poselskim projekcie ustawy
o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt ustawy o zmianie ustawy o uregulowaniu roszczeń reprivatyzacyjnych, zgłoszony przez grupę posłów na Sejm zrzeszonych w Koalicyjnym Klubie Parlamentarnym Lewicy, nadesłany do zaopiniowania przez Sąd Najwyższy wraz z pismem Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 2 grudnia 2020 r., znak SPS-WP-020-171(4)/20.

Jak ogólnie wynika z treści projektu oraz jego uzasadnienia, jego celem jest przede wszystkim uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, które w latach 1944-1962 zostały znacjonalizowane lub w inny sposób przejęte na rzecz Skarbu Państwa lub innych osób prawnych prawa publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego, z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, oraz wypłata stosownych rekompensat byłym właścicielom lub współwłaścicielom. W tym celu projekt zmierza nie tylko do wprowadzenia zupełnie nowych instytucji prawnych, lecz również dokonuje poważnych zmian w zakresie kilkunastu ustaw dotyczących administracyjnych i cywilnoprawnych aspektów reprivatyzacji.

II. Uwagi ogólne

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślano potrzebę kompleksowego uregulowania problematyki tzw. reprivatyzacji¹, jakkolwiek należy podkreślić, że ani nie powinno się jednej miary przykładać do wszystkich przypadków nacjonalizacji i przejęcia własności dokonanych przez władze Polski Ludowej, ani nie jest uprawnione twierdzenie, że wszyscy byli właściciele powinni bezwzględnie mieć zagwarantowane prawo do odszkodowania². Jeżeli jednak pod rządem obowiązującej Konstytucji RP zamierza się przyznać świadczenie o charakterze odszkodowawczym ogółowi osób dotkniętych przez akty o charakterze nacjonalizacyjnym (w szerokim tego słowa znaczeniu), to stanowione przepisy powinny zapewnić zainteresowanym równość traktowania.

Opiniowany projekt nie jest pierwszym, który dotyczy próby kompleksowego rozwiązania problemu naprawienia szkód wyrządzonych wskutek powojennych aktów przejmowania majątków osób prywatnych przez osoby prawne prawa publicznego, w tym zwłaszcza przez Skarb Państwa. Ostatnią z nich był datowany na 31.10.2017 r., ministerialny projekt ustawy

¹ Tak m.in. w postanowieniu SN z 12.06.2013 r., II CSK 498/12, a także w wyroku SN z 9.05.2014 r., I CSK 342/13, www.sn.pl.

² Zob. postanowienie TK z 28.10.2015 r., P 6/13, OTK-A 2015, nr 9, poz. 161.

o zrehabilitowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r.³ (dalej jako „projekt MS z 2017 r.”).

Przedmiot aktualnie przeprowadzanej analizy w wielu punktach — i to świadomie — nawiązuje do ówczesnej koncepcji, choć istnieją również zasadnicze różnice; w szczególności przedmiotem regulacji obecnie miałyby być jedynie rekompensata za nieruchomości, z wykluczeniem jakiegokolwiek — nawet bardzo cennego — majątku ruchomego, często przejmowanego wraz z nieruchomością (zwłaszcza w ramach wykonywania dekretu PKWN z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej). Takie ograniczenie zakresu przedmiotowego projektu wydaje się zrozumiałe, zważywszy na trudności w uzyskaniu wyceny tego rodzaju aktywów. Oznacza to jednak, że również w razie wejścia w życie ustawy w proponowanym przez projektodawców kształcie, który objąłby jedynie przypadki przejęcia nieruchomości w latach 1944-1962 (zob. dalsze uwagi szczegółowe), spory repriwatyzacyjne — zapewne wbrew intencjom wynikającym z art. 27 ust. 1 pkt 1 projektu — nie zostałyby do końca „wygaszone”.

Unikając powielania dalszych uwag szczegółowych do projektu, w tym miejscu należy krytycznie ocenić pewne elementy jego uzasadnienia, ze względu na które rzetelna ocena skutków projektowanej regulacji nie wydaje się możliwa. W szczególności nie sposób zaaprobować wywodu na s. 44 uzasadnienia, gdzie z jednej strony przyjmuje się, że „nie sporządzono inwentaryzacji ani nieruchomości przejętych w latach 1944-1962, ani zreprzywatyzowanych po 1989 roku”, a mimo to „szacować można, że koszt wypłaty rekompensat wyniesie od 200 mln złotych do 800 mln złotych”. Powyższe stwierdzenia projektodawców wydają się niespójne i mało wiarygodne. Skoro nie określono podstawy przewidywań, to nie sposób odnieść ewentualnych wydatków Funduszu Repriwatyzacji na wypłatę rekompensat do osiągnięcia tzw. progów ostrożnościowych (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP), brak zaś informacji na temat rozkładu w czasie strumienia płatności uniemożliwia ocenę ich wpływu na wynik sektora finansów publicznych. Jakiegokolwiek realne szacunki wymagałyby wzięcia pod uwagę, po pierwsze, przynajmniej danych możliwych do uzyskania z różnych źródeł (np. z Urzędu m. st. Warszawy odnośnie do roszczeń dotyczących dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy), a po drugie, porównania uzyskanych wyników ze skutkami finansowymi według obecnych rozwiązań (tj. w ramach tzw. repriwatyzacji sądowej): dopiero porównanie tych dwóch strumieni pozwoliłoby na oszacowanie zwiększenia obciążeń sektora finansów publicznych.

Tych danych projekt niestety nie dostarcza, co w przedstawionym kształcie wydaje się całkowicie dyskwalifikować go jako ewentualny przedmiot dalszych prac legislacyjnych.

II. Uwagi szczegółowe

II.1. Do art. 1

Generalną wadą koncepcji, na której opiera się proponowana ustawa, jest ograniczenie jej zakresu do rekompensaty za nieruchomości przejęte w latach 1944-1962. Uzasadnienie

³ Zob. projekt nr UD316, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304605>.

projektu nie pozwala ustalić konkretnej przyczyny, dla której przyjęto takie daty graniczne; można jedynie zakładać, że termin początkowy został wyznaczony przez aktywność legislacyjną Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Brak poszanowania dla własności (w obecnym, konstytucyjnym znaczeniu tego słowa), choć z różnym nasileniem ingerencji państwa, charakteryzował ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w całym okresie jej istnienia⁴. Jako swoisty „przymusowy zarząd państwowy” można byłoby potraktować również przepisy o najmie lokali mieszkalnych, których w projekcie nie wymieniono⁵. Oznacza to, że przynajmniej część spraw wynikających z praktyki działania organów PRL najprawdopodobniej byłaby nadal przedmiotem roszczeń dochodzonych przez zainteresowane podmioty na drodze sądowej. Trudno bowiem kategorycznie stwierdzić, że wszystkie zostałyby wygaszone przez art. 27 ust. 1 pkt 1 projektu (zob. niżej).

Niepewność odnośnie do zakresu regulacji projektu ulega pogłębieniu na skutek wskazania w art. 3 ust. 1, że katalog tytułów przejęcia nieruchomości nie jest wyczerpujący (zwrot „w szczególności”). Projekt odmawia prawa do rekompensaty osobom fizycznym, które otrzymały odszkodowanie za nieruchomości przejęte w trybie realizacji tzw. układów indemnizacyjnych (art. 4 ust. 3 projektu). Trzeba jednak zauważyć, że ostatnie z tych układów (z Belgią i Luksemburgiem, Grecją, Holandią, Szwecją, Austrią i Kanadą) zostały zawarte i weszły w życie po 1962 r., dopiero wówczas skutkując — zgodnie z zapatrywaniami judykatury — określonymi konsekwencjami w sferze prawa własności (jakkolwiek do faktycznej utraty majątku nieruchomego na rzecz Skarbu Państwa istotnie najczęściej dochodziło wcześniej). Należy podkreślić, że wykonanie rzeczonych układów nastrocza obecnie bardzo poważnych problemów w praktyce sądowej, które dotyczą kwestii absolutnie elementarnych (np. tego, czy układy w ogóle wywołały jakieś skutki praworzeczowe, a także czy osoby z rozmaitych przyczyn nieobjęte odszkodowaniami na ich podstawie powinny być traktowane jako takie, których prawa do odszkodowania od Państwa Polskiego ostatecznie wygasły), o czym będzie mowa bliżej w ramach uwag szczegółowych.

⁴ Ówczesny porządek prawny, jeśli chodzi o własność, przyjmował jako dominującą perspektywę nie uprawnionego (właściciela), lecz zbiorowości. Charakterystycznym rysem tego podejścia było traktowanie własności jako funkcji stosunków ekonomicznych, a zwłaszcza kontroli środków produkcji. Z tej perspektywy, w ślad za doktryną sowiecką, wyróżniano tzw. własność społeczną (w tym tzw. własności ogólnonarodową) oraz własność indywidualną. Tak zwaną własność osobistą (przedmiotów osobistego spożycia) postrzegano jako pochodną własności środków produkcji — mogła ona być tolerowana, gdyż służyła zaspokojeniu osobistych potrzeb materialnych i kulturalnych właściciela i jego bliskich, podczas gdy własność indywidualna była wyrazem uznawanej za „pasożytniczą” własności kapitalistycznej. Funkcją tych przekonań były przyznanie lub odmowa przyznania ochrony prawnej prawom majątkowym; zob. J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 22, 73, 92; szeroko na temat ewolucji ideologicznych podstaw prawa własności w PRL, zob. M. Bendarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 12 i n.

⁵ W literaturze podkreślono wprowadzenie faktu, że pod rządem Prawa lokalowego z 1974 r. dochodziło do systematycznej poprawy położenia właściciela względem organów administracji państwowej, niemniej jednak administracyjnoprawny tryb powstania stosunku najmu utrzymał się do końca obowiązywania przepisów uchwalonych w dobie PRL; zob. A. Fermus-Bobrowiec, *Problem „kwaterunku” lokali mieszkalnych w ustawodawstwie i nauce Polski Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2015, nr 104, s. 49 i n., https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/425/Fermus-Bobrowiec_A_Problem_kwaterunku_lokali_mieszkalnych_w_ustawodawstwie_i_nauce_Polski_Ludowej.pdf?sequence=1.

Podsumowując dotychczasowe rozważania wypada stwierdzić, że koncepcja ustawy wywołuje liczne wątpliwości i wymaga głębszej refleksji, tak aby uniknąć zarzutów naruszenia norm konstytucyjnych oraz prawnomiędzynarodowych.

II.2. Do art. 2

W art. 2 zawarty został tzw. słowniczek. Obejmuje on trzy pojęcia: „prawa do rekompensaty”, „przejęcia nieruchomości” oraz „roszczeń reprivatyzacyjnych”. Od strony techniki legislacyjnej zabieg polegający na konstruowaniu terminów legalnych *ad hoc* nie budzi jakichkolwiek wątpliwości; należy natomiast odnotować problemy, które mogą wynikać z merytorycznej treści definicji zawartych w przepisie.

Prawo do rekompensaty określono jako świadczenie pieniężne „o charakterze symbolicznym”, wynoszące 10% wartości nieruchomości (obliczonej zgodnie z przepisami szczegółowymi projektu, zob. art. 6-8). Oznacza to, po pierwsze, że w odróżnieniu od projektu MS z 2017 r. roszczenia byłyby realizowane wyłącznie w formie pieniężnej (z wykluczeniem zarówno emisji instrumentów dłużnych, jak i zwrotu nieruchomości w naturze)⁶. Ustawodawca teoretycznie może dość swobodnie decydować o formach realizacji nowo kreowanego prawa, chociaż zapewne przewidzenie możliwości emisji specjalnych obligacji ułatwiłoby przyznanie rekompensat w dobie pogarszającej się sytuacji finansów publicznych.

Zastrzeżenia może budzić przyjęta stawka rekompensaty. Na potrzeby niniejszej opinii należy przyjąć tezę, że rekompensaty pieniężne za przejęcie nieruchomości spełniają m.in. funkcję odszkodowawczą; z kolei funkcja socjalna (dostarczenie uprawnionym środków finansowych w celu poprawy ich statusu materialnego) nie ma tutaj, jak się wydaje, żadnego realnego znaczenia. Orzecznictwo krajowe⁷ i międzynarodowe⁸ nie wyklucza wprowadzenia ograniczonego naprawienia szkód majątkowych wyrządzonych wskutek wyzucia jednostek z własności. Jednakże zważywszy na konieczność pogodzenia interesu byłych właścicieli, którzy na ogół zostali pozbawieni przysługujących im praw w sposób jawnie niesprawiedliwy (bo bez odszkodowania), z interesem publicznym, a zwłaszcza zdolnościami płatniczymi państwa będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli, konieczne wydaje się możliwie pełne i wyczerpujące uzasadnienie decyzji prawodawczej w tym zakresie, i to właśnie poprzez ważenie w uzasadnieniu projektu tych kolidujących wartości i interesów.

Jest oczywiste, że w przedstawionym projekcie brakuje jakiegokolwiek, a tym bardziej wyczerpującego, uzasadnienia dla przyjęcia akurat 10% wartości nieruchomości (w dodatku obliczanej w sposób wskazany w projekcie, zob. niżej). Szczególnie jaskrawa jest dysproporcja przewidzianej wysokości rekompensaty wobec aktualnych możliwości uzyskania odszkodowania w ramach tzw. reprivatyzacji sądowej. Istnieje zatem ryzyko, że prezentowany projekt może okazać się niezgodny z zasadami prawidłowej legislacji i sprawiedliwości

⁶ Por. art. 18 ust. 1 projektu MS z 2017 r.

⁷ Zob. zwłaszcza wyrok TK z 15.12.2004 r., K 2/04, OTK-A 2004, nr 11, poz. 117.

⁸ Zob. wyrok ETPC z 22.06.2004 r., *Broniowski p. Polsce*, skarga nr 31443/96, § 182 i n., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70326>.

społecznej, stanowiącymi element klauzuli art. 2 Konstytucji RP, a ponadto z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz ochrony własności (art. 64 Konstytucji).

Definicja „przejęcia nieruchomości” jest szeroka, co nie oznacza ani koniecznej precyzji, ani jej dostatecznie wyczerpującego charakteru. Projektodawcy starają się uwzględnić fakt, że naruszenie własności przez władze PRL miało postać nie tylko działań prawnych, ale i faktycznych — i jest to niewątpliwą zaletą projektu w porównaniu z projektem MS z 2017 r. Brak jednak w katalogu możliwych naruszeń odpowiadających „przejęciu nieruchomości” m.in. publicznej gospodarki lokalowej może spowodować spory ze Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego o skutki wywłaszczeń, które w przypadku uchwalenia ustawy dodatkowo obciążąłyby sądy. O wątpliwościach towarzyszących określeniu ograniczeń czasowych przejęcia nieruchomości na lata 1944-1962 była już mowa wcześniej.

W dodatku z porównania art. 3 ust. 1 *in principio* z art. 2 pkt 2 projektu wynikałoby, że przejęcie nieruchomości stanowi podstawę do wystąpienia z roszczeniami jedynie w takim wypadku, gdy do pozbawienia doszło „bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa”. Stąd wynika konkluzja, że wbrew pozornie szerokiemu ujęciu art. 2 pkt 2 projektu, prawo do rekompensaty — ostatecznie i tak symbolicznej — może okazać się nie tyle bardzo ograniczone pod względem przedmiotowo-podmiotowym, co wręcz iluzoryczne. Rzecz bowiem w tym, że chyba wszystkie akty normatywne wymienione w art. 3 ust. 1 projektu pozbawiały uprawnionych własności (w szerszym, konstytucyjnym znaczeniu) bez jakiegokolwiek odszkodowania. Nawet zatem bardzo skrupulatne wykonanie przepisów tych dekrétów i ustaw — co w praktyce się zdarzało — oznaczało brak odszkodowania, bo albo go w ogóle nie przewidywano, albo (jak w tzw. dekreście warszawskim) obiecywano jego przyznanie w sposób zbyt ogólny i praktycznie niewykonalny. W tym stanie rzeczy osoby, wobec których wykonano przepisy nacjonalizujące lub komunalizujące nieruchomości (nie naruszając przy tym ówczesnego prawa), byłyby podwójnie pokrzywdzone: historycznie — przez utratę własności bez odszkodowania i aktualnie — przez pozbawienie rekompensaty⁹. Argumentacja uzasadnienia projektu na s. 34, wskazująca na obawy przed tym, aby nie wywołać lawiny nowych roszczeń, ma pewien sens w kontekście nieruchomości warszawskich, natomiast w pozostałym zakresie wydaje się ona generalnie nieprzekonująca z uwagi na zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz równej dla wszystkich ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Definicja roszczeń reprivatyzacyjnych w art. 2 pkt 3 projektu ma znaczenie o tyle, że w związku z treścią art. 2 pkt 2 decyduje ona o zakresie przedmiotowym zamierzonej ustawy. Zważywszy na to, że w art. 27 ust. 1 pkt 1 przewidziano wygaśnięcie z mocy prawa wszystkich roszczeń reprivatyzacyjnych (poza uregulowanym w ustawie prawem do rekompensaty), należy przyjąć, że intencją projektodawców byłoby doprowadzenie do całkowitego „pokoju prawnego” — w tym sensie, że nie byłoby już dłużej możliwe wysuwanie jakichkolwiek roszczeń

⁹ W ślad za Trybunałem Konstytucyjnym należy zresztą zauważyć, że „sprawa legalności działania władz państwowych narzuconych Polsce w 1944 roku należy dziś do sfery ocen historycznych i politycznych, oceny te nie mogą być przenoszone bezpośrednio na sferę ukształtowanych wówczas stosunków prawnych”; postanowienie TK z 28.11.2001 r., SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266.

wynikających z aktów władz publicznych skierowanych do majątku nieruchomego jednostek w latach 1944-1962. To z kolei prowadzi do konkluzji, że tego rodzaju roszczenia, których projekt nie uwzględnia (a w świetle dotychczasowej analizy wydaje się, że są takie), pozostałyby trwale niezaspokojone. W konsekwencji ustalenia, że w zakresie przedmiotowym projektu nie zostały uwzględnione wszystkie przypadki pozbawienia jednostek — *de iure* lub nawet *de facto* — własności nieruchomości, logiczny jest wniosek, że ustawa nie traktowałaby jej adresatów w sposób równy i sprawiedliwy.

Inną, oczywistą niespójnością definicji art. 2 pkt 3 jest to, że choć roszczenia wyraźnie dotyczą osób fizycznych i prawnych, to jednak prawo do rekompensaty przysługuje według art. 4 ust. 1 *in principio* tylko osobom fizycznym. Argumenty projektodawców, wskazujące na ograniczone możliwości finansowe państwa oraz potencjalne nieistnienie osób prawnych, którym prawa do nieruchomości przysługiwały (s. 35 projektu), nie zmierzają do wyjaśnienia tej niekonsekwencji oraz opierają się na niepewnych i trudnych do weryfikacji hipotezach.

II.3. Do art. 3

Odnosnie do niewyczerpującego katalogu aktów będących podstawą przejęcia nieruchomości była już mowa wcześniej. W tym miejscu wystarczy jedynie ponownie podkreślić, że katalog — skądinąd przejęty z art. 2 pkt 3 projektu MS z 2017 r. — nie jest pozbawiony wad i nieścisłości.

W ślad za krytyczną opinią SN do tego ostatniego projektu¹⁰ warto również podkreślić istnienie zagadnienia natury ogólnej: czy mianowicie Rzeczpospolita Polska powinna odpowiadać za wszystkie przypadki odjęcia własności z lat powojennych, bez względu na to, czy ekspropriacja dokonała się na rzecz Państwa Polskiego? Przyjmowanie odpowiedzialności za odjęcie własności dokonane przez okupanta (art. 3 ust. 2 projektu) wydaje się klócić z elementarną sprawiedliwością, a także z zasadą odpowiedzialności państwa za wykonywanie władzy publicznej przez organy własne, a nie cudze.

II.4. Do art. 4 i 5

Przesłanki podmiotowe zostały w art. 4 określone w taki sposób, który w praktyce co najmniej istotnie ograniczyłby nabycie prawa do rekompensaty. Szczególnie krytycznie wypada ocenić ust. 1 pkt 2, nakładający na uprawnionego wymaganie zamieszkania na terytorium RP w dniu 1 września 1939 r. Przekonanie projektodawców, że usunięcie, w stosunku do projektu MS z 2017 r., przesłanki posiadania obywatelstwa polskiego zapewni niedyskryminujący charakter proponowanych przepisów, jest nieuzasadnione. Warunek zamieszkania na terytorium Polski w dniu wybuchu II Wojny Światowej dyskryminuje nie tylko cudzoziemców, którzy posiadali wówczas majątek nieruchomy w Polsce, choć zwykle przebywali za granicą (nie we wszystkich przypadkach byli to obywatele państw, którym przekazano środki w ramach tzw. globalnych sum odszkodowawczych na podstawie umów indemnizacyjnych), lecz i tych obywateli polskich (szczególnie pochodzenia żydowskiego), którzy opuścili Polskę przed

¹⁰ Opinia z dnia 28 listopada 2017 r., znak BSA I-021-432/17 (niepubl.).

wskazaną w przepisie datą z obawy przed coraz bardziej zaognioną sytuacją polityczną. W konsekwencji kryterium, o jakim mowa, różnicuje pozycję uprawnionych, mogąc okazać się niezgodne z art. 32 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji¹¹.

Kryteria przyjęte w badanej ustawie, choć pozornie odnoszące się do skutków zdarzeń prawnych mających miejsce przed kilkudziesięciu laty, będą podlegały ocenie według współczesnych, surowych standardów prawnomiedzynarodowych. Trzeba odnotować, że choć art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC¹², udzielającego ochrony prawu własności, nie można interpretować w sposób prowadzący do ograniczenia swobody państw do określania, które spośród mienia przejętego przed ratyfikacją Konwencji podlega zwrotowi, na jakich warunkach i jakim kategoriom byłych właścicieli¹³, to jednak kiedy po ratyfikacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁴ wchodzi w życie przepisy powodujące pełny lub częściowy zwrot mienia skonfiskowanego pod rządami poprzedniego reżimu, można uznać, że powstaje nowe prawo majątkowe, w odniesieniu do którego państwo-strona Konwencji ma obowiązek udzielać równej ochrony prawnej każdemu, kto znajduje się pod jego jurysdykcją¹⁵.

Analizowany projekt przejął z projektu MS z 2017 r. koncepcję prawa do rekompensaty jako „niezbywalnego, niepodzielnego i dziedzicznego”. Nie udało się jednak ustrzec od niektórych wad tej ostatniej formuły. Z rzekomą niepodzielnością świadczenia wyraźnie kłóci się przepis art. 5 projektu; przewiduje on, że w przypadku, gdy prawo do rekompensaty przysługuje więcej niż jednej osobie, osoba uprawniona może żądać realizacji prawa do rekompensaty w części ułamkowej odpowiadającej wysokości jej udziału w przejętej nieruchomości lub spadku, w skład którego wchodzi nieruchomość przejęta. Z treści tego ostatniego przepisu należy wnioskować, że podzielność świadczenia jest regułą, a ponadto jest ono również, przynajmniej w pewnym zakresie, zbywalne (gdyż jest dziedziczne, tzn. przechodzi na następców prawnych w razie śmierci uprawnionego).

Można przypuszczać, że wolą projektodawców było nie tyle wprowadzenie całkowitej niezbywalności i niepodzielności, ile raczej zakaz rozporządzania wierzytelnością o wypłatę rekompensaty przez przelew. W takim razie jednak art. 4 ust. 2 projektu powinien ograniczyć się jedynie do zakazu rozporządzania wierzytelnością przez przelew, co zgodnie z art. 58 § 1 w zw. z art. 509 § 1 k.c. prowadziłoby do nieważności rozporządzenia na rzecz osób trzecich. Co do dziedziczności, wyrażne przesądzenie tej kwestii nie wydaje się konieczne (por. art. 922

¹¹ Odnośnie do dyskryminującego charakteru kryterium zamieszkania na terytorium RP w dniu 1 września 1939 r., por. również wyroki TK: z 15.12.2004 r., K 2/04 (jw.); z 23.10.2012 r., SK 11/12, OTK-A 2012, nr 9, poz. 107; .

¹² Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

¹³ Zob. m.in. wyrok ETPCz z dnia 4 marca 2003 r., *Jantner p. Słowacji*, skarga nr 39050/97, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60964>, § 34.

¹⁴ Zob. Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; „EKPC”).

¹⁵ Wyroki ETPC: z 22.06.2004 r., *Broniowski p. Polsce*, skarga nr 31443/96 (jw.), § 125; z 28.09.2004 r., *Kopecky p. Słowacji*, skarga nr 44912/98, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-66758>, § 35; decyzja ETPC z 2.03.2005 r., *Von Maltzan i inni p. Niemcom*, skargi nr 71916/01, 71917/01 i 10260/02, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68660>, § 74; zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, s. 486–488; A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. II, Warszawa 2011, s. 529 i n.

§ 2 k.c. *a contrario*), jakkolwiek można je zachować w celu rozwiania ewentualnych wątpliwości. Wzmiankę o niepodzielności prawa do rekompensaty trzeba zaś zdecydowanie skreślić.

Wyłączenie prawa do rekompensaty wobec osób, o których mowa w art. 4 ust. 3 projektu, wydaje się oparte na racjonalnych przesłankach i generalnie zasługuje na aprobatę (w każdym razie z przyczyn uwarunkowanych historycznie, mimo formalnie dyskryminującego działania w odniesieniu do osób, które opuściły Polskę i zdecydowały się na reintegrację ze społeczeństwem niemieckim). Niemniej jednak problemy wywołałaby wykładnia art. 4 ust. 3 pkt 5 projektu, gdzie przewidziano wyłączenie prawa do odszkodowania w odniesieniu do osób, które były uprawnione do odszkodowania od państwa obcego w związku z zawarciem tzw. umowy indemnizacyjnej. Należy zauważyć, że pojęcie „uprawnienia do odszkodowania” nie zostało ostatecznie rozstrzygnięte w piśmiennictwie ani w orzecznictwie sądowym. Podejrzewać należy, że chodzi tutaj o wszystkie osoby — fizyczne, ale i prawne (one również podlegały indemnizacji) — objęte zakresem podmiotowym układów, o jakich mowa w art. 4 ust. 3 pkt 5, bez względu na to, czy właściwy organ zagraniczny przyznał im odszkodowanie z globalnej sumy ryczałtowej uiszczonej przez rząd polski na rzecz danego państwa obcego¹⁶. Co najmniej pożądane byłoby zawarcie w projekcie odpowiedniego wyjaśnienia.

II.5. Do art. 6–8

Przepisy projektu precyzują szczególne, w stosunku do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, zasady ustalania wartości nieruchomości dla celów ustalenia podstawy obliczenia wysokości rekompensaty. Najogólniej rzecz ujmując, zakładają one ustalenie stanu nieruchomości na dzień przejęcia, a także z uwzględnieniem istniejących w tym dniu części składowych nieruchomości oraz obciążeń w postaci ograniczonych praw rzeczowych wymienionych szczegółowo w art. 7. Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia zbyt szczegółowo przyjętych założeń, wydają się one jednak zasadniczo akceptowalne z punktu widzenia miarkowania obciążenia finansowego Skarbu Państwa z tytułu rekompensat. Odpowiadają one argumentacji, która dość często pojawia się w dyskursie publicznym¹⁷.

Uwzględnianie obciążeń hipotecznych i innych (długów gruntowych, ciężarów wieczystych, ciężarów realnych itp.), które wymieniono w art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. b) projektu, może wydawać się pozbawione sensu z uwagi na ich praktyczne wyeliminowanie z obrotu prawnego wskutek szeregu norm ustanowionych w latach powojennych. W szczególności zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t. jedn.: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 158, ze zm.), obciążenia hipoteczne ustanowione przed dniem 9 maja 1945 r. na terenach państwowych uznane zostały za wygasłe, jeżeli dotychczas nie wygasły z mocy przepisów szczególnych (jak choćby art. XLV § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. –

¹⁶ Taki jest, jak się wydaje, skutek tzw. klauzul zamykających w rzeczonych porozumieniach międzynarodowych; zob. J. Barcz, *Układy indemnizacyjne zawarte po II wojnie światowej przez Polskę z dwunastoma państwami zachodnimi. Podstawowe zagadnienia interpretacyjne*, [w:] E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczobut (red.), *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego*, Warszawa 2013, s. 31–32.

¹⁷ Zob. m.in. T. Luterek, *Byli właściciele nieruchomości powinni domagać się odszkodowań od sprawców szkody, czyli Niemiec i ZSRR*, <https://forsal.pl/artykuly/1298998,replywatywacja-byli-wlawsciciele-nieruchomosci-powinni-domagac-sie-odszkodowan-od-sprawcow-szkody-czyli-niemiec-i-zsrr.html> (dostęp 9.06.2020).

Przepisy wprowadzające Prawo rzeczowe i Prawo o księgach wieczystych; Dz. U. Nr 57, poz. 321, ze zm.). Osoby, których wierzytelności były zabezpieczone hipotecznie, mogły w terminie do 31 grudnia 1969 r. zgłaszać roszczenia o realizację ich wierzytelności do organu do spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej, jednak te wierzytelności mogły zostać zrealizowane jedynie po przeliczeniu ich na podstawie dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wartości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych (Dz. U. Nr 45, poz. 332) oraz ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz. U. Nr 50, poz. 459, ze zm.). W wyniku opisanej ewolucji suma takich wierzytelności często i tak nie przekraczałaby nawet 1 zł dzisiejszej wartości, nie mając kompletnie żadnego znaczenia dla ustalenia wysokości należnej rekompensaty¹⁸. Nie wiadomo zatem, czy istnieje jakkolwiek potrzeba ustalania takich obciążeń na potrzeby oszacowania wartości nieruchomości.

Proponując ustanowienie przepisów dotyczących przyznania świadczeń o charakterze odszkodowawczym, projektodawcy nie powinni również tracić z pola widzenia różnicy zachodzącej pomiędzy uprawnieniem o charakterze symbolicznym a iluzorycznym. Ograniczenie podstawy obliczenia rekompensaty nie może więc prowadzić do takiego jej zmniejszenia, aby 10% wartości nieruchomości nie przedstawiało już dla uprawnionych jakiegokolwiek realnej wartości. W przeciwnym razie realizacja projektu w tym kształcie pozostanie bez znaczenia i wywoła jedynie niepotrzebne koszty związane ze wszczynaniem i prowadzeniem odpowiednich postępowań.

II.6. Do art. 9–15

Przepisy rozdziału III (art. 9–15) opiniowanego projektu stanowią powtórzenie zasadniczej treści przepisów art. 19–29 projektu MS z 2017 r. Podobnie jak w przypadku poprzedniej inicjatywy, orzekanie w tym przedmiocie miałyby należeć do organów administracji państwowej, a konkretnie do wojewody, od którego orzeczeń przysługiwałyby środki zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, będącego w tych sprawach organem wyższego stopnia (art. 10 ust. 3 projektu). Również i tutaj postępowanie miałyby być podzielone na dwa etapy: a) wstępnego badania przesłanek materialnych przyznania świadczenia, a następnie b) ustalenia wysokości rekompensaty. Pierwszy byłby zakończony postanowieniem, drugi — decyzją właściwego wojewody (zob. art. 11–12 projektu).

Ten sposób rozstrzygania w sprawach, o których mowa, mieści się w zakresie swobody pozostawionej ustawodawcy zwykłemu i wydaje się generalnie akceptowalny. Nie oznacza to jednak, że idea projektu nie uzasadnia sformułowania uwag krytycznych.

Przed osobami uprawnionymi postawiono dość wysokie wymagania formalne, co w związku z przesłankami materialnymi nabycia prawa do rekompensaty z pewnością nie ułatwi

¹⁸ Zob. m.in. E. Żywno, *Na powojennej nacjonalizacji stracili również wierzyciele*, <http://www.codozasady.pl/na-powojennej-nacjonalizacji-stracili-rowniez-wierzyciele/>; *Przedwojenne zabezpieczenia hipoteczne* [w:] Biała księga repriwatywacji nieruchomości warszawskich, Warszawa 2016, s. 216–217, <http://www.portalsamorzadowy.pl/plikiu/84034.html> (dostęp: 9.06.2020).

jej uzyskania. Składanie wniosków o ustalenie prawa do świadczenia obwarowano terminem końcowym 31 grudnia 2021 r. (art. 9 ust. 1 projektu). Powinien on być uznany za bardzo krótki nie tylko z powodu potencjalnej przewlekłości procedury legislacyjnej¹⁹, lecz również i dlatego, że art. 9 ust. 3 projektu zakłada przecież wydanie rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej określającego m.in. wzór urzędowego formularza oraz sposób udostępnienia wniosku zainteresowanym, co uzależnia możliwość uzyskania rekompensat nie tylko od wejścia w życie ustawy, lecz jeszcze dodatkowo od podjęcia aktywności legislacyjnej przez upoważniony organ egzekutywy. W tym miejscu wypadałoby odnotować, że ramowy zakres danych wymaganych we wniosku nie został określony w ustawie (inaczej niż w art. 20 ust. 1 projektu MS z 2017 r.), co może wywoływać wątpliwości co do konstytucyjności zaproponowanego rozwiązania — zarówno z punktu widzenia wymagań stawianych przed przepisem obejmującym delegację dla organu upoważnionego do wydania rozporządzenia (art. 92 Konstytucji), jak i z uwagi na ochronę istoty prawa do własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Artykuł 12 ust. 4 projektu, przewidujący odwołanie od decyzji wojewody, jako organu właściwego rzeczowo w sprawach rekompensat, jest superfluum (zob. art. 127 § 1 k.p.a.).

Rekompensatę miałby wypłacać dysponent Funduszu Reprywatyzacji (art. 13 projektu), którym aktualnie jest Minister Finansów. Jak zaznaczono wcześniej, brak oszacowania skutków finansowych ewentualnego wejścia w życie projektu uniemożliwia organowi zobowiązanemu do wykonania ostatecznych decyzji właściwego zarządzania środkami Funduszu.

Artykuł 15 projektu błędnie zastrzega „odpowiednie” stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie nieuregulowanym w ustawie, przepisy k.p.a. znajdują bowiem zastosowanie wprost, a nie tylko odpowiednio.

II.7. Do art. 16–19

W rozdziale IV (art. 16–19) projekt zawiera przepisy dotyczące nabycia własności nieruchomości. Sam zamysł stworzenia podobnej regulacji prawnej należy ocenić raczej krytycznie, i to z kilku powodów.

Podstawową przyczyną krytyki projektu jest sam fakt, że zmierza on do kreowania nowych, pozakodeksowych trybów nabycia własności, nie wskazując dostatecznie dobrych powodów, dla których miałyby to nastąpić. Głównym trybem uwłaszczenia uregulowanym w ustawie miałyby być nabycie własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i „osób prawnych prawa publicznego” z mocy prawa, z chwilą wejścia w życie projektu (art. 16). Jest on wadliwy nawet pod względem zastosowanej techniki legislacyjnej, ponieważ katalog beneficjentów tego szczególnego przepisu, który można uważać wręcz za *sui generis* akt nacjonalizacji, jest co najmniej niejasny: o ile Skarb Państwa jest osobą prawną z mocy art. 33 k.c., o tyle w polskim systemie prawnym współcześnie nie występuje, jako pojęcie prawne, kategoria „osób prawnych prawa publicznego”. Jest to pojęcie prawnicze, użyteczne wprawdzie dla doktryny prawa

¹⁹ Lepsze, choć i tak niedoskonałe oraz oceniane krytycznie, było w tym zakresie rozwiązanie projektu MS z 2017 r., gdzie przewidywano termin 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 20 ust. 2).

administracyjnego, jednak niejasne jeśli chodzi o sferę normowania prawa cywilnego²⁰. Gdyby jednak miało stać się pojęciem prawnym dla potrzeb ewentualnej ustawy, której projekt podlega opiniowaniu, to wymagałoby co najmniej doprecyzowania w ramach tzw. słowniczka. Usiłując dokonać wykładni postulowanej regulacji prawnej, trudno byłoby — oprócz jednostek samorządu terytorialnego i ich związków — wskazać osoby prawne, których szczególny status na pewno uzasadnia użycie takiego terminu.

Poza tym samo uprzywilejowanie Skarbu Państwa i „innych osób prawnych prawa publicznego” w zakresie nabycia własności jest niepotrzebne, a nawet szkodliwe. Państwo przez dziesiątki lat dysponowało dostatecznie wieloma instrumentami nabycia własności od podmiotów prywatnych, a to, że lekceważyło kwestie własnościowe i nie potrafiło z owych instrumentów efektywnie korzystać, nie uprawnia dzisiaj do tworzenia kolejnych, szczególnych przepisów, które naprawią niegdysiejsze zaniedbania. Przede wszystkim Skarb Państwa, tak jak każdy podmiot prawa prywatnego, mógł i nadal może nabyć własność nieruchomości przez zasiedzenie, co jest sposobem uwłaszczenia zarówno bez żadnych dodatkowych kosztów (wszak byłemu właścicielowi, który zaniechał korzystania ze swojego prawa i wskutek upływu czasu utracił tytuł na rzecz posiadacza samoistnego, nie należy się odszkodowanie)²¹, jak i z zagwarantowaniem wszelkich praw osób zainteresowanych, gdyż postępowanie w tej sprawie toczy się przed sądem powszechnym z koniecznym udziałem m.in. dotychczasowego właściciela lub jego spadkobierców, których dane w razie potrzeby powinien ustalić sąd orzekający pod rygorem nieważności postępowania²².

W sprawie materialnie cywilnej w ogóle nie powinien orzekać organ administracji publicznej, w dodatku jako *statio fisci* należący do jednej z zainteresowanych osób — Skarbu Państwa. Ubocznie należy też zaznaczyć, że brak słusznego odszkodowania (którego przecież nie stanowiłaby przewidziana w projekcie rekompensata) za dokonane obecnie wywłaszczenie mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Niektóre ze wskazanych wyżej przyczyn uzasadniają negatywną ocenę tworzenia szczególnego trybu quasi-zasiedzenia nieruchomości na rzecz spółdzielni mieszkaniowych i Skarbu Państwa (art. 17–18 projektu). Jest to zupełnie niepotrzebne, bo wydaje się, że spółdzielnie mogły i mogą skorzystać z instytucji zasiedzenia, o ile wykażą władanie nieruchomością jak posiadacz samoistny (co w razie wzniesienia budynku mieszkalnego na cudzym gruncie raczej nie powinno być trudne). Co więcej, nie wiadomo, w jakim celu miałyby dojść do podziału nieruchomości zajętych pod budynki spółdzielcze na działkę będącą własnością spółdzielni (bezpośrednio pod budynkiem) i pozostałą część nieruchomości, którą uwłaszczano by Skarb Państwa. Proponowane przepisy doprowadziłyby jedynie do niepotrzebnego skomplikowania stanu prawnego nieruchomości i generowania po stronie

²⁰ W piśmiennictwie, zob. m.in. P. Radzewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 3 i n., 15–17.

²¹ A. Nowicka, S. Sołtyński, *Refleksje na temat rekompensat za mienie znacjonalizowane po II wojnie światowej*, [w:] M. Pilich (red.), *Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów*, Warszawa 2016, s. 33–45; M. Pilich, *Międzynarodowe umowy indemnizacyjne w praktyce sądów*, [w:] tamże, s. 127.

²² Zob. postanowienia SN: z 10.05.1966 r., III CR 78/66, OSNCP 1967, nr 5, poz. 15; z 2.09.1993 r., II CRN 89/93, urzędowo niepubl.; z 10.11.2004 r., II CK 185/04, <http://www.sn.pl/>.

Skarbu Państwa kosztów władania nieruchomością, z której jako właściciel nie będzie czerpać żadnych (w każdym razie istotnych) pożytków.

II.8. Do art. 20–26 (zmiany w przepisach obowiązujących)

Zmianę art. 156 § 2 k.p.a. w brzmieniu proponowanym w art. 20 projektu należy ocenić pozytywnie. Wychodzi ona naprzeciw rzeczywistym potrzebom ograniczenia zwrotu nieruchomości w naturze, co dzisiaj dokonuje się kosztem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego najczęściej właśnie poprzez stwierdzanie nieważności dawnych orzeczeń administracyjnych, które prowadziły do utraty nieruchomości przez byłych właścicieli. Ocena aktualnego brzmienia tego przepisu w doktrynie jest jednoznacznie krytyczna²³. W tym zakresie aktualność zachowują uwagi Sądu Najwyższego przedstawiane do wcześniejszych projektów ustaw²⁴; zmiany w tym brzmieniu należy dokonać bez względu na to, czy na podstawie opiniowanego projektu zostanie przyjęta ustawa kompleksowo regulująca problem roszczeń reprivatyzacyjnych.

Na negatywną ocenę zasługują natomiast niektóre zmiany Kodeksu postępowania cywilnego zawarte w art. 21. Dotyczą one kilku różnych kwestii, które wypada zwięźle zaprezentować w odrębnych punktach:

1. Propozycja czasowego ograniczenia, w nowo dodanym art. 168 § 3, instytucji przywrócenia terminu nie została przez projektodawców w żaden sposób uzasadniona (podobnie zresztą, jak stało się w projekcie MS z 2017 r., z którego ta zmiana została recypowana). Należy uznać, że taka zmiana jest niepotrzebna i nie wiąże się z problematyką reprivatyzacyjną w takim stopniu, aby usprawiedliwić jakieś zmiany. Sądy powszechne posiadają w sprawach cywilnych wystarczające instrumentarium, aby kontrolować czynności stron zmierzające do nieuzasadnionego składania po długim czasie podobnych wniosków, zaś ewentualne nadużycie praw procesowych może być adekwatnie ograniczone przez klauzulę art. 4¹ k.p.c.
2. W art. 21 pkt 2 projekt zakłada dodanie uzupełnienie art. 667 k.p.c. o nowy § 4, wyłączający zarząd przez kuratora spadku nieruchomości w faktycznym zarządzie Skarbu Państwa lub „innej osoby prawnej prawa publicznego”. Zmiana w tym brzmieniu jest niecelowa i niezrozumiała; tłumaczenie jej (zob. s. 43 projektu) przypadkami podwyżek czynszów i eksmisji wskazuje, że projektodawcy nie posiadają przemyślanej wizji polityki mieszkaniowej, która powinna być rozwiązana w inny

²³ Por. R. Hauser, J. Drachal, *Tryby nadzwyczajne (art. 145-152, 154-157, 159, 161-162)*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012-2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 173; T. Bąkowski, *Poszukiwanie sprawiedliwości po kilkudziesięciu latach – rzecz o braku czasowego ograniczenia wyłączającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej określonych w przepisach art. 156 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXV, s. 83 i n.

²⁴ Por. m.in. *Uwagi z dnia 29 września 2016 r. do poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu praw do nieruchomości na terenie miasta stołecznego Warszawy*, BSA I-021-400/16, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D4C7AEA2E2437030C1258060003616E6/%24File/975.pdf>, *Uwagi z dnia 3 czerwca 2016 r. do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego*, BSA III-021-220/16, http://senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywyplik/109/4/sn_154.pdf.

sposób, w szczególności w ramach ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

3. Udział prokuratora w określonych sprawach o stwierdzenie nabycia spadku (pkt 3), jak również obowiązek ustalenia z urzędu przez sąd, czy w skład spadku wchodzi nieruchomość w faktycznym zarządzie państwowym (pkt 4) wydają się akceptowalne. Krytycznie należy jednak ocenić, że w pkt 2–4 po raz kolejny używa się nieokreślonego prawnie pojęcia „osoba prawna prawa publicznego”.

Zmiany proponowane w ustawie z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych²⁵ miałyby na celu doprecyzowanie przedmiotu orzekania przez Ministra Finansów (ministra właściwego do spraw finansów publicznych) oraz kwestii proceduralnych dotyczących zarówno osnowy decyzji, jak i postępowania wieczystoksięgowego prowadzonego na podstawie wniosku MF. Projekt zmian został przygotowany niestarannie; projektodawcy nie zauważyli, że w obecnym brzmieniu ustawy — niezmienionej od chwili jej wejścia w życie — figuruje nadal nieaktualny w obecnym stanie prawnym termin „Minister Finansów” zamiast „minister właściwy do spraw finansów publicznych” (zob. art. 2 i 3 ustawy o wpisach). Nazwę organu należałoby zmienić.

Niezależnie od tego nie sposób nie wytknąć autorom projektu braku zrozumienia, jaki jest przedmiot regulacji ustawy o wpisach i jej konsekwencje dla obrotu cywilnoprawnego. Ustawa została skonstruowana przy wyraźnym założeniu, że własność lub inne prawa rzeczowe na nieruchomościach, stanowiących własność osób zagranicznych, przeszły na Skarb Państwa wskutek zawarcia i wykonania umów indemnizacyjnych. Jest ono błędne, ponieważ układy, jako akty prawa międzynarodowego, nie przesądzały skutków prawnorzeczowych w odniesieniu do mienia położonego na powojennym polskim terytorium państwowym; nie były układami wyłączeniowymi, co tłumaczy to ich elastyczną nomenklaturę, odnoszącą się do „zastosowania” polskich przepisów „nacionalizacyjnych”, „faktycznego” przejęcia mienia na mocy tych przepisów czy też ich „zastosowania po raz pierwszy”²⁶. W Polsce układy indemnizacyjne nigdy nie były promulgowane i wobec tego nie stały się częścią wewnętrznego porządku prawnego, co z gruntu eliminuje możliwość potraktowania ich jako podstawy prawnej nabycia własności przez kogokolwiek, nie wyłączając Skarbu Państwa. Zakładając konsekwentnie prawidłowość tezy, że dotyczyły one jedynie międzynarodowej odpowiedzialności Państwa Polskiego za dokonane przez nie zmiany własnościowe²⁷, trzeba

²⁵ Dz. U. z 1968 r. Nr 12, poz. 65; dalej jako „ustawa o wpisach”.

²⁶ Zob. również J. Barcz, *Układy indemnizacyjne...*, s. 26–28.

²⁷ W stanie prawa międzynarodowego uważanym za obowiązujący w dacie układów przez państwa bloku zachodniego, wszelkie wyłączenie lub nacionalizacja mienia bez odszkodowania były uznawane za czyn międzynarodowo bezprawny, za który państwo dokonujące takich aktów odpowiadało wobec innych państw, których obywatele lub osoby prawne zostały tym poszkodowane. Środkiem ochrony ich praw była **restytucja**, a w przypadku braku takiej możliwości – **pełne odszkodowanie**, obejmujące rynkową wartość przejętych aktywów powiększoną o *lucrum cessans*. Standard ten w późniejszym czasie ewoluował, stając się przedmiotem kontrowersji. Część doktryny prawa międzynarodowego w latach 1970. i później uznawała go za przestarzały i niewłaściwy, poszukując innych uzasadnień niż bezprawność nacionalizacji. Sformułowana została np. propozycja uznania, że państwo dokonujące nacionalizacji odpowiada wobec cudzoziemców za przejęcie mienia nie dlatego, że działa bezprawnie (gdyż jako suweren ma prawo dokonać przekształceń własnościowych na swoim terytorium), lecz z uwagi na bezpodstawne wzbogacenie kosztem innych narodów; zob. E. Jiménez de Aréchaga, *State*

dojść do wniosku, że ich podpisanie i wejście w życie, a tym bardziej wykonanie przez strony, nie zmieniały sytuacji prawnej ani po stronie Skarbu Państwa, ani samych osób zagranicznych dotkniętych skutkami różnego rodzaju aktów normatywnych, które w zamierzeniu powojennego reżimu komunistycznego miały doprowadzić do trwałej zmiany struktur własnościowych w kraju. Układy indemnizacyjne jasno wskazują, że data nastąpienia przewidzianych w nich skutków prawnych przypada z założenia wcześniej niż ich podpisanie i wejście w życie. Z tego właśnie względu orzecznictwo Sądu Najwyższego wyraźnie skłania się ku postrzeganiu decyzji MF jako doraźnej i ukierunkowanej tylko na uzyskanie wpisu Skarbu Państwa w księdze wieczystej — bez gwarancji, że nabycie własności przez państwo rzeczywiście nastąpiło²⁸.

Celowa wydaje się zmiana w zakresie art. 2c ustawy o wpisach; przewiduje ona wyraźnie, że obowiązek złożenia wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej na podstawie decyzji stwierdzającej przejście własności w trybie tej ustawy spoczywa na ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, tj. na organie, który decyzję wydał. Jest to zmiana uzasadniona z uwagi na ogólną kompetencję starosty, wykonującego zadania zlecone z zakresu administracji rządowej na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kompetencja ministra miałaby zatem charakter wyjątkowy, uzasadniony potrzebą efektywnego wykonywania przepisów ustawy o wpisach. Ten sam skutek mógłby zostać osiągnięty w jeszcze prostszy sposób: poprzez nałożenie na ministra obowiązku doręczenia decyzji również sądowi rejonowemu właściwemu według miejsca położenia nieruchomości, który wszczywałby wówczas postępowanie wieczystoksięgowe z urzędu (wyjątek od reguły wnioskowości z art. 626⁸ § 1 k.p.c.).

Na marginesie niniejszej opinii należy zwrócić uwagę na niespójność regulacji prawnej ustawy o wpisach, która powoduje, że jej wykonywanie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest nieefektywne i napotyka na liczne trudności, których proponowana nowelizacja nie usunie. W praktyce powstają wątpliwości co do tego, czy decyzja Ministra Finansów, która jedynie „stwierdza przejście własności”, ma w jakimś zakresie charakter konstytutywny, a jeżeli nie, to z jakim konkretnie zdarzeniem łączy się ewentualne nabycie własności. Trzeba podkreślić, że organy administracji publicznej nie są najlepiej umiejscowione do badania i orzekania o skomplikowanych kwestiach prawnorzeczowych.

Ustawę należałoby zatem znowelizować w taki sposób, aby kompetencję do orzekania w sprawie materialnie cywilnej, jaką stanowi stwierdzenie przejścia własności na Skarb Państwa, przekazać do właściwości sądów powszechnych, z odpowiednim zastosowaniem – w sprawach nieuregulowanych – przepisów o postępowaniu w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia (art. 609-610 k.p.c.), a zatem również – przez odesłanie – przepisów o stwierdzeniu nabycia

Responsibility for the Nationalization of Foreign Owned Property, „New York University Journal of International Law and Politics” 1978, vol. 11, No. 2, s. 179 i n.

²⁸ Por. postanowienie SN z 24.7.2014 r., II CSK 456/13, powtarzające tezę, iż „... zakres deklaratoryjnego stwierdzenia w decyzji Ministra Finansów o przejściu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości na podstawie umowy międzynarodowej ogranicza się wyłącznie do kwestii uzyskania przez Skarb Państwa tytułu własności jako podstawy wpisu do księgi wieczystej, a nie prawa własności” (podkreśl. własne BSA); zob. również wyroki SN: z 16.6.2009 r., V CSK 458/08; z 15.10.2010 r., V CSK 3/10, wszystkie urzędowo niepubl., <http://www.sn.pl/>.

spadku i przedmiotu zapisu windykacyjnego (art. 669-679² k.p.c.). Reasumując, konieczna wydaje się szersza dyskusja w gronie specjalistów na temat tego, w jaki sposób — przy pomocy niemałego instrumentarium prawnego, którym dysponuje rząd i administracja publiczna — uporządkować stan prawny nieruchomości państwowych przejętych od osób zagranicznych.

II.9. Do art. 37–30 (przepisy przejściowe i końcowe)

Artykuł 27 projektu, przewidujący wygaśnięcie z mocy prawa wszelkich roszczeń reprivatyzacyjnych i obciążeń nieruchomości, a także umorzenie postępowań administracyjnych, sądowych oraz sądowo-administracyjnych dotyczących praw, roszczeń lub obciążeń w związku z przejęciem nieruchomości, w tym w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie której doszło do przejęcia nieruchomości, został przejęty z projektu MS z 2017 r. (por. art. 75 tegoż). Uzasadnia to powtórzenie krytyki adresowanej do tego ostatniego, zaprezentowanej we wcześniej sporządzanej opinii Sądu Najwyższego²⁹: proponowane rozwiązanie może naruszać przewidzianą w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, będącą podstawą demokratycznego państwa prawa. W świetle konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, zakazane jest arbitralne znoszenie lub ograniczanie praw podmiotowych — zarówno publicznych, jak i prywatnych³⁰. Wygaśnięcie wszelkich roszczeń reprivatyzacyjnych, bez różnicowania, czego one konkretnie dotyczą, jest zresztą tak dalece ogólne, że będzie powodować wikłanie Skarbu Państwa w liczne, długotrwałe procesy sądowe, w toku których zainteresowani będą niewątpliwie starali się udowodnić, że ich roszczenia nie należą do tej kategorii.

Artykuł 29 projektu zmierza do derogowania dwóch aktów o skutkach nacjonalizacyjnych (w szerokim znaczeniu tego pojęcia), a mianowicie: 1) dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej; 2) dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Można zgodzić się z zasadnością uchylenia pierwszego z tych dwóch aktów normatywnych, co nie prowadzi to do uchylenia przewidzianych w nim skutków prawnych, które i tak zostały już całkowicie „skonsumowane” i mają trwały charakter w polskim systemie prawnym³¹. Jednak w przypadku tego drugiego pewna liczba wniosków dekretowych niewątpliwie nadal nie została załatwiona, co będzie oznaczało, że byli właściciele, którzy spełnili warunki dekretu i złożyli stosowne wnioski, a którym mimo to nie przyznano jeszcze w zamian prawa użytkowania wieczystego gruntu, zostaną ostatecznie pozbawieni ekspektatywy nabycia prawa bez słusznego odszkodowania. Jest to skutek zaskakujący i ryzykowny z punktu widzenia art. 21, art. 64 i art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wywoła on bowiem realną perspektywę odpowiedzialności państwa za naruszenie praw jednostek.

²⁹ Zob. wyżej, przyp. 10.

³⁰ Zob. m.in. wyrok TK z 22.06.1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100.

³¹ Postanowienie TK z 28.11.2001 r. SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266.



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. *SPS-UP-020-171(4)/20*
Data wpływu *13.01.20*

KR-51-972/20/KBU

Warszawa, 12 stycznia 2021 roku

W/ /21

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 2 grudnia 2020 r. (SWS-WP-020-171(4)/20) dotyczące zaopiniowania *poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu roszczeń restryktacyjnych*, uprzejmie przedstawiam uwagi.

1. Odnosząc się do zasadniczej materii projektu należy stwierdzić, że nie eliminuje on możliwości dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa na zasadach ogólnych (odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej regulowana przepisami Kodeksu cywilnego – w szczególności art. 417¹ k.c. (odszkodowanie za *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*), jak też art. 160 k.p.a. (odszkodowanie tylko za *damnum emergens*) stosowany nadal do decyzji wydanych przed 1 września 2004 r.). Tym bardziej, że w projekcie nie określono co rozumie się przez „*prawa i roszczenia osób fizycznych i osób prawnych wynikające z przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz innych osób w latach 1944 – 1962*”, a także jaki jest zakres i relacje pomiędzy tym „prawem” oraz „roszczeniem”, jak też dlaczego granice czasowe przejęcia nieruchomości określono do 1962 r. podczas gdy nie sposób wykluczyć, że np. wykonanie ustawy z 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych dotyczyć będzie przejęcia nieruchomości po 1962 r.

Definiując „roszczenie restryktacyjne” (art. 2 pkt 3 projektu) wskazano bowiem, że chodzi o „*prawa i roszczenia osób fizycznych i osób prawnych wynikające z przejęcia nieruchomości*”, co obejmuje inny zakres niż „prawo do rekompensaty” przysługujące za „*nieruchomość przejętą bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa*” na podstawie przykładowo wymienionych aktów normatywnych w art. 3 ust. 1 projektu. Zatem wygaszenie z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy „*wszelkich roszczeń restryktacyjnych*” (art. 27 ust. 1 projektu) może pozostawać irrelevantne dla odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wadliwe orzeczenia wydane na podstawie powojennych (co do zasady) nacjonalizacyjnych aktów normatywnych, dochodzonej na podstawie przepisów k.c., czy też art. 160 k.p.a.

Wątpliwości nie usuwa projektowana regulacja art. 27 ust. 2 dotycząca umorzenia, z mocy prawa, z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, „*postępowań administracyjnych, sądowych oraz sądowno-administracyjnych dotyczących praw, roszczeń lub obciążeń w związku z przejęciem nieruchomości, w tym postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie której doszło do przejęcia nieruchomości*”. Abstrahując od dopuszczalności zawieszenia *en bloc* ogromnej liczby postępowań, należy mieć na uwadze, że bardzo szeroki zakres tego przepisu obejmować będzie także np. postępowania o zasiedzenie przez Skarb Państwa nieruchomości, co do której wcześniej stwierdzono nieważność jej przejęcia na podstawie decyzji nacjonalizacyjnej. Może prowadzić także do zawieszenia postępowań sądowych, w których to Skarb Państwa stara się o wykazanie tytułu prawnego do nieruchomości – np. wykazanie spełnienia kryterium przejęcia lasów na podstawie dekretu z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, czy też wykazania nabycia praw na podstawie ustawy z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Przywołany przepis przejściowy obejmie zapewne także postępowania administracyjne prowadzone na podstawie ustawy z 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych, jak też postępowania, o których mowa w art. 28 projektu. Nie sposób wykluczyć, że zakres regulacji przepisu przejściowego obejmować może także np. postępowania sądowe o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości.

2. W projekcie bardzo szeroki zakres regulacji przypisano „przejęciu nieruchomości” (art. 2 pkt 2) istotnej dla prawa do rekompensaty oraz roszczenia reprivatyzacyjnego. W powiązaniu jednak z dalszymi regulacjami dotyczącymi postępowań (sądowych zwłaszcza) w sprawie przejęcia nieruchomości powoduje to wątpliwości, czy projektowana regulacja nie będzie wywierała wpływu na trwające i ewentualnie wszczynane w przyszłości postępowania w przedmiocie zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa.

Należy bowiem mieć na uwadze, że przesądzone zostało (uchwała Sądu Najwyższego z 26 października 2007 r., III CZP 30/07), że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia (zasiedzenie jednak nie biegle, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.)). Jak wyjaśniono w postanowieniu Sądu Najwyższego z 17 lipca 2020 r. III CSK 9/18, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych usuwa z mocą wsteczną jedynie jej skutki prawne, ale nie zmienia rzeczywistości materialnej istniejącej w czasie jej wydania ani powstałej po jej wydaniu, a posiadanie rzeczy jest jej elementem.

Zatem zasiedzenie – jako nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa w latach 1944-1962 – także mieści się będzie w definicji przejęcia nieruchomości określonej w art. 2 pkt 2 projektu.

3. Propozycją budzącą wątpliwości (zwłaszcza w kontekście objęcia w posiadanie oraz wykazania stanu nieruchomości) jest powiązanie w art. 2 pkt 2 projektu przejęcia nieruchomości z kilkoma „zdarzeniami”, tj. z nabyciem własności nieruchomości, objęcia jej w posiadanie lub przejęciem, z których kilka (jeśli nie wszystkie) mogą równocześnie występować przy przejęciu nieruchomości.

Abstrahując od szczególnej (na tle innych aktów nacjonalizacyjnych) formuły przejęcia nieruchomości na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st.

Warszawy, wskazać należy np. na jeden z istotnych aktów nacjonalizacyjnych, to jest ustawę z 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym. W tym przypadku zwrócenia uwagi wymaga zaistnienie trzech zdarzeń, z których każde (w swoim zakresie) w pewien sposób mogło oddziaływać na sytuację nacjonalizowanego przedsiębiorstwa:

- 1) wydanie zarządzenie właściwego organu w przedmiocie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem (podstawę prawną wydania zarządzenia o zarządzie stanowiły przepisy art. 1 ust. 3 i art. 2 dekretu z 18 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz.U. Pr. P.P Nr 21, poz. 67 z późn. zm.)) będące pierwszym zdarzeniem istotnym w sprawie nacjonalizacji. Zarządzenie to wywierało jednak tylko skutki w zakresie sprawowania zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem, a nie w zakresie zmiany jego właściciela;
- 2) przeniesienie z mocy prawa własności przedsiębiorstwa na rzecz Państwa na podstawie ustawy z 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym;
- 3) deklaratoryjne orzeczenie właściwego organu stwierdzające przejście na własność Państwa przedsiębiorstwa, potwierdzające zaistnienie skutku spowodowanego zdarzeniem drugim, tj. wejściem w życie ustawy z 1958 r.

W świetle powyższego przykładu trudne może okazać się w trakcie realizacji projektowanej ustawy wskazanie, kiedy konkretnie odnośnie do danej nieruchomości miało miejsce jej przejęcie w rozumieniu art. 2 pkt 2 projektu.

Powyższa kwestia ma dodatkowo istotne znaczenie w aspekcie określenia stanu nieruchomości z daty przejęcia. Niezależnie bowiem od powyższego przykładu obrazującego więcej niż jeden przypadek umiejscowienia w czasie sytuacji „przejęcia nieruchomości”, zaakcentować należy, że przywołane przykładowo akty normatywne w art. 3 ust 1 projektu mają bardzo różne konstrukcje co do daty nabycia własności przez państwo (jednostkę samorządu terytorialnego). W przypadku dekretu warszawskiego nabycie prawa własności do gruntu przez gminę m.st. Warszawy następowało z dniem jego wejścia w życie (tj. 21 listopada 1945 r.) zaś przejęcie prawa do budynku następowało wraz z odmowną decyzją dekretową, natomiast nabycie prawa do nieruchomości na podstawie niektórych przepisów dekretu o majątkach opuszczonych i ponemieckich (tzw. przemilczenie) mogło nastąpić po upływie 10 lat od zakończenia wojny (art. 34).

Powyższa wielość przypadków istotnie utrudnia określenie wartości nieruchomości *„według jej stanu i poziomu cen z dnia przejęcia”*, nawet przy wskazówkach interpretacyjnych z art. 6 ust. 3 projektu. Należy mieć także na uwadze, że w odniesieniu do znacznej liczby „przejęcia nieruchomości” nie sposób określić ówczesnego przeznaczenia planistycznego, co dotyczy chociażby nieruchomości rolnych.

Zaznaczyć także trzeba, że określenie stanu nieruchomości, determinujące jej wartość, zupełnie nie zostało uwzględnione w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez wojewodę; ograniczono się jedynie do oczywistej kwestii zlecenia przez organ sporządzenia opinii przez rzeczoznawcę majątkowego. Tymczasem to właśnie określenie wartości „przejętej nieruchomości” ma zasadnicze znaczenie (tak jak w sprawach odszkodowawczych za wadliwą nacjonalizację). Nie sposób także nie zauważyć – mając na uwadze wymienione akty normatywne stanowiące podstawę przejęcia nieruchomości - że akcentowana w preambule oraz w uzasadnieniu projektowanej ustawy kwestia *„zaspokojenia potrzeb*

mieszkaniowych obywateli, obowiązek ochrony praw lokatorów przez władze publiczne”, jak też iż „trzydziestoletnie zaniechania ustawodawcy przyczyniły się do cierpienia lokatorów” powiązana z projektowaną materią regulacji „roszczeń reparyacyjnych” stanowi jedynie pewien element tych regulacji. Przywoływane w uzasadnieniu przykłady dotyczące lokatorów powiązane są praktycznie tylko z jednym z aktów normatywnych wymienionych w art. 3 projektu, to jest dekretem o gruntach warszawskich.

4. W art. 1 projektowanej ustawy określającym nieruchomości, w związku z przejęciem których przysługuje prawo do rekompensaty, posłużono się pojęciem „osoby prawnej prawa publicznego”, niezdefiniowanym w polskim systemie prawnym. Projekt również nie definiuje tego pojęcia, wskazując tylko przykładowo, że jego zakresem są objęte Skarb Państwa oraz inne osoby, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto w art. 3 ust. 2 projektu posłużono się kategoriami „sowieckich i niemieckich osób prawnych prawa publicznego” nie wskazując ich cech oraz nie wymieniając ich. Należy zauważyć, że w ZSRR nie istniał samorząd terytorialny ponieważ funkcjonował jednolity system władzy państwowej (J. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Federacji Rosyjskiej*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2016, nr 1, s. 112-115). Tym samym istnieją poważne wątpliwości dotyczące ustalenia znaczenia pojęcia „osoby prawnej prawa publicznego”.
5. Charakter prawny prawa do rekompensaty budzi wątpliwości, ponieważ ma być ono niepodzielne (art. 4 ust. 2 projektu). W art. 5 projektu przewiduje się natomiast rozwiązanie sprzeczne z tak określoną cechą tego prawa ponieważ możliwa będzie jego podzielność przez „realizację prawa do rekompensaty w części ułamkowej” (art. 5 projektu).
6. W art. 10 projektu błędnie wskazano ministra właściwego do spraw administracji publicznej jako organ wyższego stopnia właściwy w sprawach o ustalenie prawa do rekompensaty. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 w zw. z art. 9a ust. 1 pkt 8 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa realizuje sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami, w tym nieruchomościami Skarbu Państwa, z uwzględnieniem przepisów odrębnych. Ponadto ten minister jest właściwym w sprawach gospodarki nieruchomościami, regulowanych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 3 ust. 1 tej ustawy), w tym dotyczących roszczeń byłych właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo.

Niezależnie od przedstawionych uwag, w projekcie trafnie wskazano na skutki upływu czasu i potrzebę usunięcia stanu niepewności, co szczególnie obrazuje projektowana zmiana kodeksu postępowania administracyjnego (art. 20 projektu). Projektowana zmiana §2 w art. 156 k.p.a. zakłada, że po upływie określonego czasu (10 lat) nie stwierdza się nieważności decyzji administracyjnej. Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z art. 158 §2 k.p.a. jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności wskazanych w art. 156 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z których powodów nie stwierdził nieważności. W postępowaniu nadzorczym odnośnie do zaskarżonej decyzji zapadają decyzje nadzorcze o stwierdzeniu nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.) albo stwierdzeniu wydania z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 w związku z art. 158 § 2 k.p.a.). Zachodzą pomiędzy nimi pewne różnice, o czym wypowiedział się m.in. Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 3 września 2015 r. III CZP 22/15.

Zaakcentować przy tym trzeba, że decyzja nadzorcza stwierdzająca wydanie z naruszeniem prawa decyzji wskazywanej jako źródło szkody, wydana z powołaniem się na przesłanki z art. 158

§ 2 k.p.a., stanowi prejudykat wystarczający do zainicjowania postępowania sądowego przeciwko Skarbowi Państwa (jednostce samorządu terytorialnego) w szczególności na podstawie art. 160 k.p.a. (nadal stosowanego stosownie do uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. III CZP 112/10, w związku z przepisem przejściowym art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw).

W związku z powyższym rozważenia wymagałoby kompleksowe uregulowanie kwestii oceny legalności decyzji administracyjnych w postępowaniu nadzorczym poprzez doprecyzowanie, iż (we wskazanym okresie) organ nadzoru nie stwierdza także wydania decyzji z naruszeniem prawa (np. jeżeli wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji nastąpiło po upływie określonego czasu od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia).

Pewność obrotu wymaga, aby dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, w tym wydanych w latach 1945 – 1990 została ograniczona czasowo. Nie jest uzasadnione, aby dopuszczalne było niczym nieograniczone w czasie stwierdzanie nieważności decyzji nawet obarczonych wadą polegającą na rażącym naruszeniu prawa. Tym bardziej, że takie ograniczenie czasowe (10 lat) występuje w przypadku innych poważnych wad decyzji, w tym jej nieważności z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 7).

Powyższa zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego ma autonomiczny charakter wobec zasadniczego przedmiotu projektowanej regulacji, jaką ma być uregulowanie roszczeń reprivatyzacyjnych.

Z szacunkiem

Mariusz Haładyj