

Problemy reprivatyzacji

Redakcja naukowa
Anna Jarosz-Nojszewska
Paulina Legutko-Kobus



SGH

OFICyna WYDAWNICZA SGH
SZKOŁA GŁÓWNA HANLOWA W WARSZAWIE
WARSZAWA 2017

Recenzja

Cecylia Leszczyńska

Redakcja językowa

Patrycja Czarnecka

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2017
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-8030-197-9

Oficyna Wydawnicza SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162
www.wydawnictwo.sgh.waw.pl
e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt i wykonanie okładki

ADYTON

Skład i łamanie

DM Quadro

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 206/XII/17

Spis treści

Wstęp	7
<i>Janusz Sidorek</i>	
Rozdział 1. Co jest świętego w „świętym prawie własności”?	9
<i>Wojciech Morawski</i>	
Rozdział 2. Własnościowe konsekwencje rewolucji francuskiej	29
<i>Robert Jastrzębski</i>	
Rozdział 3. Zagadnienia prawne reprivatyzacji w państwie polskim w XX wieku	39
<i>Bohdan Ździennicki</i>	
Rozdział 4. Problemy aksjologiczno-prawne reprivatyzacji	65
<i>Tomasz Luterek</i>	
Rozdział 5. Reprivatyzacja – kosztowne rozliczenia z historią	77
<i>Mirostaw Klusek</i>	
Rozdział 6. Metoda badań roszczeń reprivatyzacyjnych po II wojnie światowej ..	91
<i>Aldona Podolska-Meducka</i>	
Rozdział 7. Spór o cerkwie	113
<i>Leszek Bosek</i>	
Rozdział 8. Reprivatyzacja w świetle doświadczeń Prokuraturii Generalnej – wybrane zagadnienia	129
<i>Janusz Kaliński</i>	
Rozdział 9. Komunalizacja i reprivatyzacja Domu Towarowego Bracia Jabłkowscy w Warszawie	161
<i>Jacek Szlachta, Paulina Legutko-Kobus, Ewa Jastrzębska</i>	
Rozdział 10. Potencjały i bariery rozwojowe Warszawy w kontekście reprivatyzacji	173

Wstęp

Reprywatyzacja to współczesny problem Polski, generujący konflikty społeczne. Ogniskują się w nim zaszłości historyczne, dyskusyjne kwestie prawne (w tym dotyczące ciągłości porządku prawnego państwa polskiego), problemy społeczne, ekonomiczne i przestrzenne, a także dylematy moralne. Brak systemowego rozwiązania problemu po przemianach ustrojowych sprawia, że współczesna reprywatyzacja to z jednej strony roszczenia osób pokrzywdzonych bezprawnymi działaniami organów tzw. władzy ludowej, z drugiej zaś osobiste dramaty mieszkańców reprywatyzowanych kamienic i bariery rozwojowe dla samorządów. Reprywatyzacja to też wreszcie problem i temat polityczny, który staje się przedmiotem dyskusji w okresach przedwyborczych.

Doniesienia medialne dotyczące nieprawidłowości związanych z procesami reprywatyzacji (szczególnie w dużych miastach, tj. Warszawie i Poznaniu), a także finansowa skala zjawiska (mówimy o uregulowaniu spraw majątkowych o szacunkowej wartości na poziomie od kilkudziesięciu do kilkuset miliardów złotych) wskazują na potrzebę szerokiego prezentowania wyników badań i dyskusji naukowych uwzględniających interdyscyplinarne podejście do problemu.

W nurt tej wielopłaszczyznowej dyskusji na temat reprywatyzacji wpisuje się niniejsza monografia naukowa. Dyskurs naukowy i publicystyczny ostatnich miesięcy pokazuje, jak bardzo aktualna jest kwestia stworzenia kompleksowych rozwiązań w przypadku problemów związanych z reprywatyzacją w Polsce oraz jak wysokie są w tej kwestii oczekiwania społeczne.

Publikacja, która trafia do Państwa, jest próbą wszechstronnego ujęcia problemów dotyczących reprywatyzacji z perspektywy różnych nauk społecznych – filozofii, historii gospodarczej, historii prawa oraz ekonomii. Stanowi ona próbę omówienia złożoności zagadnień związanych z reprywatyzacją w Polsce na tle doświadczeń europejskich. Książka składa się z dziesięciu artykułów o charakterze monograficznym, których autorzy starają się przedstawić różne aspekty polskiej reprywatyzacji, ze szczególnym uwzględnieniem okresu następującego

po II wojnie światowej. Oddając w ręce czytelników niniejszą książkę, mamy nadzieję, że stanie się ona jednym z głosów w naukowej dyskusji na temat reprivatyzacji, a szerszemu gronu odbiorców pozwoli spojrzeć na tę problematykę wielopłaszczyznowo.

Anna Jarosz-Nojszewska

Paulina Legutko-Kobus

Co jest świętego w „świętym prawie własności”?

Janusz Sidorek

Wprowadzenie

Cóż historyk filozofii może wnieść do debaty o reprivatyzacji? Zapewne dotykamy tu zagadnień, na temat których kompetentnie mogą zabierać głos ekonomiści, prawnicy, historycy, może socjologzy, ale po cóż do tego grona włączać jeszcze historyka filozofii? Owszem, filozofowie w przeszłości nierzadko wypowiadali się na temat rozmaitych kwestii prawnych czy ustrojowych, samymi rozprawami o sprawiedliwości można by zapełnić sporą bibliotekę, ale – jak wiadomo – po pierwsze, każdy lubi wykraczać poza swoje kompetencje (nad czym ubolewał już Sokrates), a po drugie, niegdyś kompetencje te były zakreślone znacznie szerzej, niż dziś jesteśmy skłonni to zaakceptować; być filozofem w starożytnej Grecji czy nawet w przedrewolucyjnej Francji oznaczało co innego, niż być nim współcześnie¹.

Co najmniej jednak od czasów Kanta można uznać, że filozof, jeżeli wypowiada się jako filozof, to o czymkolwiek by mówił, koniec końców zawsze zadaje fundamentalne pytanie: kim jest człowiek? Jedną z ważnych odpowiedzi na to pytanie, odpowiedź, która w znaczący sposób określiła kształt naszej nowoczesności, brzmi: człowiek jest właścicielem. Jest właścicielem swojego życia, swojej wolności, a niekiedy także swojego majątku. Odpowiedź ta *explicite* sformułowana została u progu

¹ Dość powiedzieć, że jeszcze Newton swój fundamentalny traktat zatytułował *Philosophiae naturalis principia mathematica*, choć dzisiaj dziedzina wiedzy, pod którą położył podwaliny, traktowana bywa jako skrajne przeciwieństwo filozofii.

epoki Oświecenia przez Johna Locke'a. W poniższym szkicu spróbuję przyjrzeć się niektórym argumentom, którymi Locke się posłużył, założeniom, na których się opierał oraz – z konieczności w sposób skrótowy – krytyce, z jaką udzielona przezeń odpowiedź się spotkała. Jeśli dzięki temu uda mi się wprowadzić nieco zamętu co do podstaw wiary w „święte prawo własności”, uznam swój cel za osiągnięty.

1.1. Kontekst historyczny

Zacząć wypada jednak od kontekstu historycznego. Swoje najważniejsze dzieła – *Rozważania dotyczące rozumu ludzkiego*² (pod własnym nazwiskiem, choć niestety, mimo zabiegów autora bez konterfektu na frontyspisie), pierwszy *List o tolerancji*³ (anonimowo, w warunkach pełnej konspiracji) oraz *Dwa traktaty o rządzie*⁴ (także anonimowo, jakkolwiek już bez tak daleko posuniętej dbałości o ukrycie autorstwa) – Locke opublikował niemal jednocześnie: w roku 1689, bezpośrednio po powrocie z Holandii, gdzie chronił swą cenną głowę w ostatnich latach panowania dynastii Stuartów. Rok 1689 to ważna data. W historii filozofii można ją uznać za symboliczny początek epoki Oświecenia – choćby z tej racji, że właśnie wtedy ukazały się wspomniane wyżej dzieła. Lecz także w historii politycznej, przynajmniej brytyjskiej, jest to data znacząca – właśnie wtedy Wilhelm Orański zaprzysiągł *Bill of Rights*, co wienczyło dokonaną rok wcześniej „chwalebą rewolucję” i definitywnie oddalało niebezpieczeństwo „francuskiej choroby”⁵ absolutyzmu. Toteż słusznie uznawana jest ona za początek brytyjskiego parlamentaryzmu. Na marginesie warto

² *An Essay concerning Human Understanding* ukazał się w Londynie z datą 1690. Korzystam z polskiego przekładu B.J. Gaweckiego, *Rozważania dotyczące rozumu ludzkiego*, t. 1–2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1955.

³ Tekst łaciński *Epistola de tolerantia* Locke opublikował w roku 1689 w Gouda, w tym samym roku ukazał się też w Londynie przekład angielski (pióra W. Popple'a) *A Letter Concerning Toleration*. Korzystam z polskiego przekładu L. Jachimowicza, Warszawa 1963. Co do okoliczności powstania tekstu i skomplikowanych zabiegów mających na celu zachowanie anonimowości por. Z. Ogonowski, *Locke, Książka i Wiedza*, Warszawa 1972, s. 39 oraz 105n.

⁴ *Two Treatises of Government: In the Former the False Principles and Foundation of Sir Robert Filmer and His Followers are Detected and Overthrown. The Later is an Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil-Government* ukazały się w Londynie z datą 1690, choć pierwsze egzemplarze trafiły do sprzedaży już w grudniu poprzedniego roku. Korzystam z polskiego przekładu Z. Rau, *Dwa traktaty o rządzie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.

⁵ Locke, obawiając się przed wyjazdem do Holandii rewizji w poszukiwaniu wywrotowej literatury, nadał rękopisowi *Dwu traktatów*, nad którym już wówczas pracował, łaciński tytuł medyczny *Tractatus de Morbo Gallico*.

też wspomnieć, że schyłek XVII wieku to w gospodarczej historii Anglii moment, kiedy wyraźnie zaczyna już być widoczny proces ogradzania pól, który w ciągu następnego stulecia radykalnie zmieni oblicze angielskiej wsi, co również jest nie bez znaczenia dla doktryny Locke’a. Nie należy również zapominać o coraz większej roli Nowego Świata, który Locke skłonny jest traktować nie tylko jako bezpośrednio dany wzorec stanu natury i domniemanych początków ludzkości⁶, ale także jako swoiste laboratorium pozwalające prześledzić wyłanianie się i kształtowanie wspólnot politycznych opartych na racjonalnych podstawach⁷.

Gdy Locke przystępował do pracy nad *Dwoma traktatami*, przyświecał mu bezpośredni cel polityczny: chciał teoretycznie uzasadnić wysuwany już od dawna przez stronnictwo wigów postulat wzmocnienia roli parlamentu kosztem ograniczenia władzy królewskiej. Nie interesowały go przy tym argumenty pragmatyczne, ale – jak na filozofa przystało – zadał fundamentalne pytanie⁸ o istotę władzy politycznej i politycznej wspólnoty. Odpowiedzi miała dostarczyć analiza natury ludzkiej i metafizycznej sytuacji człowieka w świecie. I tu właśnie zetknął się z problemem własności.

1.2. Geneza własności

Punktem wyjścia swych rozważań czyni Locke domniemany stan natury, a więc stan, w jakim „wszyscy ludzie znajdują się naturalnie”⁹, przed podjęciem jakichkolwiek, czy to wyrażonych *explicite*, czy w sposób milczący, zobowiązań. W stanie tym wszyscy są wolni i równi, nikt nikomu nie podlega. Stan pełnej wolności nie oznacza jednak, że można w nim czynić, co się komu podoba¹⁰. Każdy zobowiązany

⁶ Locke *explicite* stwierdza: „Na początku cały świat (...) był Ameryką”. Zob. idem, *Dwa traktaty*, op.cit., s. 197.

⁷ Warto może zauważyć, że Locke nie był tylko biernym obserwatorem procesów zachodzących po drugiej stronie Atlantyku, ale brał w nich czynny udział; dość powiedzieć, że to spod jego pióra wyszła opublikowana w roku 1669 anonimowa broszura *The Fundamental Constitutions for the Government of Carolina*.

⁸ Co do roli „praw fundamentalnych” i podstawowych zasad metodologicznych por. *Rozważania*, t. II, op.cit., s. 603n.

⁹ J. Locke, *Dwa traktaty*, op.cit., s. 165.

¹⁰ Przeciwwstawienie wolności i samowoli („czynienia, co się komu podoba”) odgrywa ważną rolę w doktrynie Locke’a i odnosi się bynajmniej nie tylko do stanu naturalnego, ale także i przede wszystkim do społeczeństw obywatelskich opartych na dobrowolnym kontrakcie. Celem właściwie rozumianego prawa stanowionego w takich społeczeństwach nie jest „znoszenie i ograniczanie, lecz zachowanie

jest do zachowania siebie samego oraz – w miarę swych możliwości – do zachowania reszty rodzaju ludzkiego¹¹. Nie są to zobowiązania, które moglibyśmy przyjąć albo odrzucić. Wynikają one z natury ludzkiej, a więc z samego faktu, że jesteśmy ludźmi. Poucza o nich zarówno rozum, jak i Objawienie¹².

Między tymi dwoma artykułami prawa natury rodzi się pewne napięcie, które w określonych okolicznościach może wręcz prowadzić do konfliktu¹³. Właśnie na analizie tego napięcia Locke opiera swoją doktrynę.

Bóg, nakazując ludziom zachowanie samych siebie, udostępnił im środki umożliwiające realizację tego nakazu. Dał im „we wspólne władanie” naturę wraz z całym jej bogactwem, a zarazem wyposażył ich w „rozum, by posługiwali się nim dla zapewnienia sobie w życiu jak największych korzyści i wygod”¹⁴. Natura należy do wszystkich ludzi, jednakże swą funkcję środka umożliwiającego istnienie

i powiększanie wolności” (*Dwa traktaty*, op.cit., s. 201). Jeżeli bowiem przez wolność rozumieć „niezależność od przymusu i gwałtu ze strony innych”, to obowiązuje zasada: „gdzie nie ma prawa, nie ma wolności (...). Któż bowiem mógłby być wolny, gdyby inny był w stanie go tyraniizować?” (ibidem). Stąd oczywisty wniosek, że jeżeli w stanie natury wszyscy mieli być wolni, to zarazem wszyscy jakiegoś prawu musieli podlegać – właśnie prawu naturalnemu.

¹¹ Por. ibidem, s. 167.

¹² Formuła „zarówno rozum jak i Objawienie” powtarza się w *Dwu traktatach* bardzo często. W zasadzie – uważa Locke – wystarczyłby sam rozum. Ponieważ, choć wszyscy go posiadamy, „przeważająca część ludzkości” nie potrafi się nim jednak poprawnie posługiwać, potrzebne było Objawienie. Z punktu widzenia strategii przyjętej przez naszego autora oznacza to, że stara się on tak formułować swoje tezy i tak dobierać argumenty, by były one odporne na krytykę zarówno ze strony filozofów, jak i teologów. W praktyce prowadzi to do przemierzania racjonalnych argumentów oraz cytatów z Pisma Świętego. Być może właśnie w tej strategii należy doszukiwać się źródła późniejszej sakralizacji prawa własności. Późniejszej, gdyż – co warto może zauważyć – u samego Locke’a w *Dwu traktatach* fraza „święte prawo” pojawia się tylko jeden raz, i to bynajmniej nie w odniesieniu do majątku. W rozdziale XIII *Traktatu drugiego* (s. 269) Locke, analizując prawo do oporu wobec tyranii, pisze: „Żaden człowiek ani żadna ludzka społeczność nie jest władna przekazać swego *zachowania* i niezbędnych do niego środków cudzej, absolutnej woli i arbitralnemu panowaniu. Jeżeli ktokolwiek będzie usiłował narzucić wspólnocie niewolnicze warunki, ona zawsze będzie uprawniona do zachowania tego, z czym bynajmniej nie rozstała się, przekazując władzę, i pozbycia się tych, którzy naruszają fundamentalne, święte i niezmiennicze prawo do *samozachowania*, dla którego ludzie wstąpili do społeczeństwa”. Co do wzajemnego stosunku wiary religijnej i rozumu – por. *Rozważania*, t. II, op.cit., s. 444n.

¹³ Locke z właściwą sobie niefrasobliwością w żaden sposób nie określa hierarchii tych dwóch artykułów. Przytoczone wyżej sformułowanie zdaje się sugerować bezwzględny nakaz samozachowania oraz tylko względny („w miarę możliwości”, Locke zaraz potem dodaje: „kiedy własne samozachowanie nie jest wystawione na szwank”) nakaz zachowania reszty rodzaju ludzkiego. Ale na poprzedniej stronie (166) pisze: „Człowiek posiada w tym stanie niemożliwą do kontrolowania wolność dysponowania swą osobą i majątkiem, nie posiada jednak wolności unicestwienia samego siebie ani żadnej istoty znajdującej się w jego posiadaniu, jeżeli nie wymagają tego szlachetniejsze cele niż tylko jego samozachowanie”, co z kolei zdaje się wyraźnie relatywizować nakaz pierwszy.

¹⁴ *Dwa traktaty*, op.cit., s. 181.

rodzaju ludzkiego może pełnić tylko w ten sposób, że jej dary spożywane są przez poszczególne jednostki. Tak więc najbardziej elementarnym stosunkiem człowieka do przyrody jest zawłaszczanie: sprawianie, że to, co należało do wszystkich, staje się moją wyłączną własnością. Żołędzie zebrane pod dębem, zwierz ubity w lesie stają się własnością zbieracza czy myśliwego, należą do niego, „co więcej, tak do niego należą, że są częścią jego samego, do której nikt inny nie ma już żadnych uprawnień, ponieważ są to dobra służące do utrzymania go przy życiu”¹⁵. To przekształcenie własności wspólnej we własność prywatną (czyli wyłączającą pierwotne uprawnienia innych) dokonuje się dzięki ludzkiej pracy. Locke pisze: „Mimo że ziemia i wszystkie niższe istoty są wspólne wszystkim ludziom, to jednak każdy człowiek dysponuje *własnością* swej *osoby*. Nikt nie ma do niej żadnego uprawnienia poza nim samym. Możemy więc powiedzieć, że praca jego ciała i dzieło jego rąk słusznie należą do niego. Cokolwiek zatem wydobył on ze stanu ustanowionego i pozostawionego przez naturę, złączył ze swą pracą i przyłączył do tego, co jest jego własne, uczynił swą własnością. Do tego, co zostało przez niego wydobyte ze wspólnego stanu, w jakim zostało umieszczone przez naturę, jego praca dołączyła coś, co wyklucza już do tego powszechne uprawnienie innych”¹⁶. Zawłaszczanie polega więc na tym, że jakiś fragment przyrody staje się „częstką mnie” (moją własnością), ponieważ dołączyłem do niego „częstkę siebie” (moją pracę). Mówiąc obrazowo: gdy ktoś zrywa w lesie jagodę, staje się ona „jego” jagodą, tak jak „jego” jest ręka, która ją zerwała i „jego” jest oko, które ją wypatrzyło.

Tak więc praca tworzy¹⁷ własność. Konstatacja tego faktu pozwala Locke’owi określić stosunek Boga do człowieka jako relację właścicielską: Stwórca jest właścicielem człowieka¹⁸ – tak, jak piekarz jest właścicielem wypieczonego przez siebie bochna chleba (dopóki go nie sprzeda głodnemu) albo autor tych słów jest właścicielem napisanego przez siebie tekstu (dopóki nie odstąpi swych praw autorskich zatrudniającej go uczelni). Stwierdzenie to nie jest dla Locke’a pustym frazesem, lecz pociąga za sobą kilka ważkich konsekwencji. I tak, po pierwsze, skoro Bóg jest właścicielem człowieka, to sprawuje nad nim władzę absolutną i mocą swej arbitralnej woli może mu narzucić prawo naturalne. Nie musi z nim niczego negocjować,

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ściśle rzecz biorąc, praca poszerza własność poza osobę pracującego, gdyż przez własność Locke rozumie wszystko to, o czym mogę powiedzieć, że jest „moje”, a więc „życie, wolność i majątek” (ibidem, s. 222).

¹⁸ Por. ibidem, s. 166.

nie musi pytać go o zgodę, lecz może mu nakazać przestrzeganie tego prawa, i to w taki sposób, że żaden człowiek, żadna umowa między ludźmi nie będą tego w stanie unieważnić. Prawo naturalne zawsze stoi ponad prawem stanowionym przez ludzi. Po drugie jednak, skoro to właśnie Bóg jest właścicielem człowieka, żaden człowiek nie może pretendować do tego, by posiadać innego na własność¹⁹. Stąd zaś wynika, po trzecie, że różnego typu zależności, jakie tworzą się między ludźmi, nigdy nie mogą przybierać postaci zależności właścicielskiej. W szczególności dotyczy to poszczególnych typów władzy – władzy politycznej, władzy rodzicielskiej, władzy, jaką sprawuje pracodawca nad pracownikiem albo dowódca nad żołnierzem. Wszystkie te typy władzy są czymś odrębnym od stosunku posiadania i wszelka próba wywodzenia ich z tego stosunku albo sprowadzania do niego jest równoznaczna ze świętokradczym w swej istocie uzurpowaniem sobie prawa do zajęcia miejsca przysługującego tylko Bogu.

Stwierdzenie, że Bóg jest właścicielem człowieka, według Locke'a w żaden sposób nie kłóci się z tezą, że każdy człowiek jest właścicielem swej osoby, a więc również swej pracy. Stwórca dał człowiekowi życie i tylko On jest władny mu je odebrać. Dał mu jednak również rozum, dzięki któremu może on swym życiem kierować. Człowiek jako istota zdolna do rozumnego działania jest osobą²⁰. Cieszy się wolnością, o ile potrafi podporządkować swą wolę rozumowi, a więc właśnie działać rozumnie. Ponieważ zaś prawo naturalne może być rozpoznane przez rozum, człowiek jest osobą o tyle, o ile postępuje zgodnie z tym prawem. W tych granicach jest i powinien być właścicielem samego siebie. Jeśli je przekracza, traci swe naturalne uprawnienie do samego siebie²¹.

¹⁹ Teza ta bynajmniej nie kłóci się z akceptacją przez Locke'a instytucji niewolnictwa, ale jej konsekwencją jest odmówienie niewolnikowi człowieczeństwa. Niewolnik zawsze może swoje człowieczeństwo odzyskać w akcie buntu, choć *de facto* może się to dlań wiązać z utratą życia. Jeśli tego nie czyni, akceptuje swój status, a tym samym okazuje nieposłuszeństwo Bogu, który nakazał mu być wolnym. Jeśli więc w instytucji niewolnictwa jest coś niemoralnego, to cała odpowiedzialność spada tu nie na tych, którzy korzystają z pracy niewolniczej, lecz na tych, którzy godzą się żyć w niewoli. Por. *Dwa traktaty*, op.cit., s. 179. Na marginesie warto dodać, że choć argumentacja ta z punktu widzenia współczesnej wrażliwości może się wydać pokretna i okrutna, jest blisko spokrewniona z ideą obywatelskiego nieposłuszeństwa (gotów jestem postąpić raczej wedle mego sumienia niż obowiązującego prawa, jednocześnie zgadzając się na poniesienie przewidzianych przez to prawo konsekwencji), której Locke jest prekursorem i która odgrywa dość istotną rolę w jego doktrynie – por. *ibidem*, s. 307 oraz *List o tolerancji*, op.cit., s. 50.

²⁰ Por. *Rozważania*, op.cit., t. I, s. 470n.

²¹ Choć Locke nigdzie nie stwierdza tego *explicite*, gotów jest chyba przyznać, że nasze człowieczeństwo jest czymś, co przysługuje nam tylko warunkowo, o ile mianowicie sami postępujemy „po ludzku”, a więc o ile sami traktujemy się jak osoby. Ten, kto łamie prawo stanowione, podlega karze, ten jednak,

1.3. Własność ziemi

Wróćmy teraz do opisu zawłaszczania. Choć pierwotnie – twierdzi Locke – odnosiło się ono do tego, co bezpośrednio służy utrzymaniu człowieka przy życiu, to obecnie głównym przedmiotem własności nie są owoce ziemi ani żyjące na niej zwierzęta, lecz sama ziemia. Jej zawłaszczanie odbywa się w sposób całkowicie analogiczny do wskazanych wyżej sytuacji elementarnych – dzięki pracy. Człowiek jako istota obdarowana przez Boga rozumem potrafi doskonalić swoją pracę, czynić ją bardziej efektywną. Tak jest wtedy, gdy uprawia rolę. Poprzez swą pracę zyskuje wyłączne uprawnienie nie tylko do plonów uzyskanych dzięki uprawie, ale także do uprawianego gruntu. Ziemia zroszona potem oracza nie jest już tą samą ziemią, co ziemia dziewicza – tak samo jak ryba w sieci rybaka nie jest już tą samą rybą, co ryba swobodnie pływająca w oceanie albo jagody w koszyku zbieracza nie są tymi samymi jagodami co jagody rosnące dziko na krzaku. We wszystkich tych przypadkach praca przekształca coś, co wprawdzie było dostępne dla wszystkich, ale przez nikogo nie było używane, w rzecz użyteczną, w rzecz, która może posłużyć utrzymaniu się przy życiu pracującego.

Za zawłaszczaniem ziemi przemawiają zarówno argumenty teologiczne, jak i ekonomiczne. Bóg nadał ludziom świat we wspólne władanie. „Nadał im go jednak dla ich pożytku i największych wygod, jakie są w stanie w życiu osiągnąć, nie można więc przypuszczać, by zamiarem Boga było, by wszystko zawsze pozostawało wspólne i nieuprawiane. Nadał on świat dla pożytku pracowitych i myślących (...) nie zaś dla kaprysów i chciwości kłótliwych i swarliwych”²². Stąd nakaz Boga, by człowiek czynił sobie ziemię poddaną, należy rozumieć w ten sposób, iż ma on „doskonalić ją dla własnego pożytku i tym samym włożyć w nią coś własnego – swą pracę”²³. Ten zaś, kto będąc posłuszny Bogu i realizując ten nakaz, uprawiał ziemię i ją obsiewał, „przyłączył ją w ten sposób do tego, co stanowiło

kto łamie prawo naturalne, musi zostać „zniszczony”, gdyż jest „jak lew czy tygrys, jedna z tych dzikich, rozwydrzonych bestii, po których nikt nie może spodziewać się bezpiecznego życia w społeczeństwie” (*Dwa traktaty*, op.cit., s. 170). I jeszcze wyraźniej kilka stron dalej (174), gdzie Locke wprost powiada, że łamiących prawo naturalne „można zniszczyć z tych samych powodów, dla których zabija się wilka czy lwa. Tacy ludzie nie są bowiem związani powszechnym prawem rozumu, nie znają żadnych innych zasad prócz siły i gwałtu, mogą więc być traktowani jak drapieżne zwierzęta, niebezpieczne i szkodliwe bestie...”.

²² *Dwa traktaty*, op.cit., s. 185.

²³ *Ibidem*.

jego własność, do której nikt inny nie miał prawa i nie mógł go jej pozbawić, nie wyrządzając mu krzywdy”²⁴.

Ale za zawłaszczaniem ziemi przemawiają także argumenty ekonomiczne. Ziemia staje się użyteczna dzięki włożonej w nią pracy. Ten, kto uprawia ziemię, staje się jej właścicielem. W ten sposób jednak bynajmniej nie uszczupla zasobów rodzaju ludzkiego, lecz raczej je powiększa. Jeżeli przyjmiemy (co, jak zauważa Locke, jest bardzo skromnym założeniem), że ziemia należycie uprawiana rodzi dziesięciokrotnie więcej niż ziemia leżąca odłogiem, wówczas ten, kto ogradza w celu uprawy 10 akrów ziemi, uzyskuje z nich plon, dla którego w innym przypadku potrzebowałby 100 akrów. Można zatem powiedzieć, że skoro teraz wystarczy mu tylko 10 akrów, to „podarował on rodzajowi ludzkiemu 90 akrów”²⁵. Próba empirycznej weryfikacji tej kalkulacji każe zresztą zmienić przyjętą wyżej proporcję co najmniej o rząd wielkości. Czyż w „dzikich lasach i nie uprawianych ugorach Ameryki (...) tysiąc akrów zapewni pozostającym w biedzie i nędzy mieszkańcom tyle środków do życia, co dziesięć akrów tak samo urodzajnego gruntu w Devonshire, gdzie jest on właściwie uprawiany?”²⁶. Stąd zrozumiałe jest, dlaczego ludy Ameryki, mimo że zasobne w ziemię i surowce naturalne, są ubogie w wygody życia. To „brak udoskonaleń pracy powoduje, iż nie ma tam jednej setnej tych wygod, z których my korzystamy, a król tamtejszego największego i najbogatszego terytorium odżywia się, mieszka i jest przyodziany gorzej niż robotnik pracujący na dniówkę w Anglii”²⁷. Jeśli zaś spojrzeć na sprawę od strony owych pospolitych w krajach cywilizowanych wygod, konieczna będzie ponowna rewizja przyjętej wyżej proporcji, znów o rząd wielkości. Przyzwyczailiśmy się do tego, że spożywamy chleb, pijamy go winem i używamy wygodnych ubrań. Gdybyśmy chcieli poprzestać na samych tylko darach natury, musielibyśmy zadowolić się żołądziami, wodą i odzieniem sporządzonym z liści i skór. „To, że chleb jest więcej wart niż żołądzie [...] w całości wynika z pracy i pracowitości”²⁸, przy czym należy uwzględnić w tym nie tylko trud oracza, młynarza i piekarza, ale także wysiłek tych wszystkich, którzy pośrednio przyczynili się do wypieczenia bochna: tych, którzy przysposobili woły, wydobyli i obrobili żelazo i kamień, pracowali przy wyrębie lasu itd.

²⁴ Ibidem. Jeszcze wyraźniej pisze Locke na następnej stronie (186): „Tak więc Bóg, nakazując uprawę ziemi, nadał odpowiednie upoważnienie do jej zawłaszczenia”.

²⁵ Ibidem, s. 189.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, s. 191.

²⁸ Ibidem, s. 192.

Toteż choć akr gruntu w kraju cywilizowanym musi mieć tę samą „wewnętrzną wartość” co podobny zagon w Ameryce, cały plon, jaki jest w stanie uzyskać zeń Indianin – gdyby zechciał go spieniężyć u nas – nie wyniósłby nawet tysięcznej części dochodu, jaki zyskuje tutejsza ludność. „Zatem to praca stanowi największą część wartości gruntu. Bez niej rzadko kiedy cokolwiek mogłoby posiadać wartość (...). Natura i ziemia bowiem dostarczają tylko surowców, które same w sobie są prawie bezwartościowe”²⁹.

Zawłaszczanie ziemi jest więc działaniem zgodnym zarówno z Objawieniem, jak i z rozumem i nikomu nie przynosi szkody, przeciwnie, jest pożyteczne dla całego rodzaju ludzkiego. A jednak, jeżeli ma ono przebiegać w zgodzie z prawem naturalnym, podlega pewnym istotnym ograniczeniom. Po pierwsze, uprawnione jest tylko wtedy, gdy ten, kto ogradza jakieś pole, pozostawia dostatecznie wiele równie dobrej ziemi dla innych. Nie umniejsza on wtedy ich szans i nie odbiera im możliwości pracy. „Nikt nie może czuć się skrzywdzony, gdy jakiś człowiek napije się wody, mimo że zaczerpnie on nawet okazały haust, by ugasić pragnienie, skoro pozostawia on innym całą rzekę tej samej wody. Kwestia zaś wody i gruntu tam, gdzie ich jest pod dostatkiem, przedstawia się tak samo”³⁰. Niewątpliwie warunek ten był spełniony „w pierwszych wiekach ludzkości” na całej kuli ziemskiej, obecnie wciąż jeszcze tak się mają sprawy w Nowym Świecie. Lecz w krajach cywilizowanych, gdzie cała ziemia została już podzielona, takie zawłaszczanie nie jest możliwe. W szczególności nieuprawnione jest zawłaszczanie gruntu należącego nie do całego rodzaju ludzkiego, lecz do jakiejś określonej wspólnoty, gminnej albo wiejskiej³¹. Tutaj wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli, gdyż po pierwsze, władają oni ziemią nie na mocy naturalnego prawa do zawłaszczania, lecz określonych umów, których należy dotrzymywać, a po drugie, po ogrodzeniu części pozostała reszta nie będzie już przedstawiała takiej samej wartości, a zatem poniosą oni oczywistą stratę³².

²⁹ Ibidem, s. 193.

³⁰ Ibidem, s. 185.

³¹ Por. ibidem, s. 186.

³² W tym miejscu warto zauważyć, że Locke, konstruując swoją teorię pochodzenia własności, w zasadzie porusza się w ramach prostego przeciwstawienia: to, co należy do wszystkich, ale nie jest niczyją własnością – to, co zostało przez kogoś zawłaszczone i nie jest już dostępne dla nikogo innego. Zawłaszczanie zawsze ma charakter prywatny: zawłaszczając, odmawiam innym dostępu do tego, do czego jeszcze przed chwilą byli uprawnieni. Stąd rodzi się pokusa, by utożsamić powyższe przeciwstawienie z podobnym, choć nie identycznym: to, co dostępne publicznie – to, co prywatne, co zastrzeżone tylko dla właściciela, a indywidualną własność prywatną traktować jako jedyną realną formę własności. Takie ujęcie byłoby jednak całkowicie nieuprawnione. Celem, jaki stawia sobie Locke

Drugie ważne ograniczenie wiąże się bezpośrednio z celem zawłaszczania. Przyroda dana została ludziom jako środek umożliwiający samozachowanie. Ten, kto wkłada w jej cząstkę swą pracę, czyni ją zarazem swą własnością, a więc zyskuje wyłączne prawo do użycia jej dla własnych celów, do zachowania siebie, a nie innych. „Ale to samo prawo natury, które (...) nadaje nam własność, również ją ogranicza”³³. Wolno nam zawłaszczać poprzez pracę tyle dóbr, ile jesteśmy w stanie z korzyścią dla siebie spożytkować – ale nie więcej. Ten, kto dopuszcza się marnotrawstwa, kto pozwala, by zgromadzone przezeń zapasy uległy zniszczeniu, przekracza swe naturalne uprawnienia i przywłaszcza sobie coś, co należy do innych, gdyż mogłoby posłużyć im do utrzymania się przy życiu. Albowiem „nic nie zostało stworzone przez Boga, by psuło się i uległo zniszczeniu”³⁴. Dotyczy to zarówno prostych produktów spożywczych, „żołędzi i owoców”, jak i ziemi, której plony nie byłyby należycie wykorzystane³⁵. Nawet gdyby ktoś ogrodził swe pole, ale zarazem dopuszczał do tego, że trawa by gniła, a niezbrane owoce niszczały na drzewach, jego ziemia musiałaby być traktowana jako bezpańska.

Tak więc prawo natury nie tylko dopuszcza zawłaszczanie ziemi, ale także wyznacza właściwą miarę własności. Przekraczanie tej miary jest zarówno nieuczciwe, jak i nierozsądne, ponieważ oznacza daremny wysiłek. Jeśli mimo wszystko dojdzie jednak do takiej sytuacji, wówczas ten, kto zgromadził zbyt wiele, winien nadwyżkę przekazać innym, gdyż tylko w ten sposób może uchronić ją przed zniszczeniem i zapewnić jej właściwe wykorzystanie. Ta okoliczność legła u podstaw – jak mówi Locke – „wynałazku wymiany”, a w konsekwencji „wynałazku pieniędzy”. Ktoś, kto ma zbyt wiele śliwek, które zepsują się już po tygodniu, może wymienić je na orzechy, które będą zdatne do spożycia przez cały rok. W ten sposób „wspólne zapasy” nie zostaną zmarnowane, a właściciel sadu uniknie oskarżenia o „okradanie innych”. Następnie może on wymienić orzechy na „kawałek metalu, zadawalając się jego kolorem”, kolejne śliwki na muszelki albo wełnę na błyszczący kamień. Wszystkie te przedmioty są trwałe, można je zatrzymać przy sobie przez całe życie i nic nie ulegnie zepsuciu³⁶.

w omawianym fragmencie, jest wykazanie, że kategoria własności prywatnej ma charakter „naturalny” – w tym sensie, że obowiązuje w stanie natury, a więc jest pierwotna w stosunku do wszelkich uregulowań prawnych. Ludzie, zawierając umowy, zaciągając różnego rodzaju zobowiązania, wydobywają się z tego stanu (o czym niżej) i tworzą wspólnoty, co z kolei umożliwia powstanie nowych form własności, jak choćby przywołana wyżej własność gminna.

³³ Ibidem, s. 184.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Por. ibidem, s. 189.

³⁶ Por. ibidem, s. 195n.

1.4. Własność „rzeczy mających wartość umowną”

Wynalazek pieniędzy – „pewnych długotrwałych środków, które ludzie mogli trzymać bez ich zniszczenia i na mocy wzajemnej umowy wymieniać na rzeczy prawdziwie użyteczne”³⁷ – pociągnął za sobą zasadniczą zmianę dotychczasowych stosunków. Wprawdzie przedtem także można było wyobrazić sobie pewne nierówności majątkowe, będące konsekwencją różnego stopnia pracowitości, ale nie mogły one odgrywać wielkiej roli, gdyż nikt nie miał rozsądnego motywu, by powiększać swój majątek ponad naturalną miarę. Przekonuje o tym prosty eksperyment myślowy. Jeżeli wyobrazimy sobie całkowicie odciętą od świata wyspę, zamieszkałą przez sto rodzin i bogato wyposażoną we wszelkie pożyteczne zwierzęta, jadalne owoce i grunty mogące dać tysiąc razy więcej zboża niż tamci ludzie potrzebują, ale zarazem pozbawioną wszelkich przedmiotów trwałych mogących pełnić rolę pieniądza, to doprawdy trudno znaleźć powód, dla którego ktokolwiek z mieszkańców wyspy mógłby chcieć powiększyć swój majątek ponad rzeczywiste potrzeby swoje i swojej rodziny. Podobnie, cóż by było warte dziesięć albo i sto tysięcy akrów urodzajnego gruntu, dobrze uprawionego i zasobnego w bydło, gdyby był on położony „w wewnętrznej części Ameryki, gdzie nie ma żadnej nadziei na wymianę z resztą świata, by uzyskać pieniądze ze sprzedaży produktów?”³⁸.

Tak więc dopiero wynalazek pieniądza dostarczył bodźca do niczym już nie ograniczanego powiększania majątków. Locke ma wprawdzie poważne zastrzeżenia co do racjonalności takiego postępowania³⁹, ale zarazem wyraźnie stwierdza, że teraz stało się ono legalne, nie wykraczało już przeciw prawu naturalnemu. Wyrażając zgodę na posługiwanie się pieniędzmi, których wartość jest tylko umowna, „ludzie zgodzili się też na nierówne i niewspółmierne majątki na ziemi. (...) Tego podziału rzeczy, prowadzącego do nierównego, prywatnego posiadania, ludzie dokonali poza społeczeństwem i bez umowy, a tylko milcząco zgadzając się na użycie pieniędzy przez nadanie wartości złota i srebra”⁴⁰. Taki stan rzeczy pociąga za sobą pewne korzyści – sprzyja zachowaniu rodzaju ludzkiego, gdyż gromadzone są tylko „rzeczy mające wartość umowną”, natomiast „rzeczy naprawdę

³⁷ Ibidem, s. 196.

³⁸ Ibidem, s. 197.

³⁹ Por. ibidem, np. s. 184, 188 i wiele innych miejsc.

⁴⁰ Ibidem, s. 197. Teza ta jest dość istotna, gdyż wyraźnie oddziela źródło nierówności społecznych od kontraktu konstytuującego społeczeństwo obywatelskie; w konsekwencji, jeżeli w takim społeczeństwie nierówności występują, to nie ono jest za nie odpowiedzialne.

pożyteczne” stają się dostępne dla potrzebujących – ale zarazem pociąga za sobą zasadniczą przemianę psychologiczną: podstawowym motywem ludzkiej działalności przestaje być bezpośrednio podporządkowanie prawu natury, a staje się nim dążenie do bogactwa. Niczym nie ograniczony rozrost majątków, wraz z „przyrostem ludności i pogłowia bydła”⁴¹ sprawia z kolei, że zaczyna brakować ziemi, która przestaje być dostępna dla każdego chętnego do pracy. Tym samym zaś niektórzy zostają pozbawieni swych wynikających z prawa natury uprawnień. „Właściwy stan natury” przeradza się w „zwykły stan natury”⁴².

O ile we „właściwym” stanie natury „nie mogło być żadnych powodów do sporów” a „uprawnienie i wygoda szły wtedy w parze”⁴³, to w stanie „zwykłym” konflikty stają się rzeczą nieuniknioną, a stosowanie prawa naturalnego z konieczności musi być wsparte siłą pozwalającą odeprzeć nieuprawnione ataki. Zwykły stan natury zawsze jest zagrożony przez stan wojny. Ze stanem wojny mamy do czynienia wtedy, gdy ktoś w sposób spokojny i zaplanowany podejmuje zamach na życie innego człowieka. Napadnięty ma wówczas prawo się bronić i choć prawo natury nakazuje zachować każde życie, to w sytuacji wyboru między życiem niewinnego a życiem napastnika, rzeczą sprawiedliwą będzie poświęcenie tego ostatniego.

⁴¹ Ibidem, s. 194.

⁴² Z. Rau, polski tłumacz, a zarazem wnikliwy komentator *Dwu traktatów*, zwraca uwagę, że w debatach dotyczących politycznej filozofii Locke’a nagminnie pomijane jest rozróżnienie między „właściwym” i „zwykłym stanem natury”, co prowadzi do zasadniczych zniekształceń jego myśli i dopatrywania się w niej niespójności czy nawet sprzeczności. Rozróżnienie to skłonny jest przy tym interpretować w ten sposób, że termin „właściwy stan natury” umieszcza w normatywnej części doktryny (zakłada się tu, że fakty zawsze są podporządkowane normom) i traktuje jako „aprioryczną hipotezę, która wymyka się wszelkim próbom empirycznej weryfikacji”, natomiast „zwykły stan natury” lokalizuje w części deskryptywnej i widzi w nim „szerokie spektrum ludzkich zachowań między dwiema kondycjami skrajnymi, właściwym stanem natury z jednej strony, a stanem wojny z drugiej” – Z. Rau, *Wstęp*, w: *Dwa traktaty*, op.cit., s. XXXIXn. Kłopot polega na tym, że uważna lektura wszystkich miejsc, w których w *Dwu traktatach* te terminy się pojawiają, prowadzi do nieodpartego wniosku, że sam Locke terminowi „właściwy stan natury” nadaje sens opisowy i odnosi go do rzeczywistych społeczności historycznych. Rau temu nie przeczy, uważa jednak, że tutaj argumenty przedstawione przez Locke’a są nieprzekonujące (por. ibidem, s. XLIV). Całą tę sprawę można złożyć na karb zwykłej u Locke’a niefrasobliwości terminologicznej i wielokrotnie okazywanego lekceważenia precyzyjnego definiowania słów (por. np. *Rozważania dotyczące rozumu ludzkiego*, t. II, op.cit., s. 39n.). Wydaje się jednak, że opozycję między rozpatrywanymi terminami można pojąć nieco inaczej i powiązać ją z czysto myślowym (i nie mającym wiele wspólnego z rzeczywistą historią ludzkości) wyłączeniem bądź włączeniem motywów odwodzących człowieka od przestrzegania prawa naturalnego. Niewątpliwie według Locke’a takim motywem był właśnie „wynałazek pieniędzy”. Wtedy podawane przez Locke’a przykłady można potraktować nie jako rzekome dowody historycznej słuszności, lecz raczej jako pogłądowe ilustracje analizowanych sytuacji.

⁴³ *Dwa traktaty*, op.cit., s. 198.

Ze stanem wojny mamy do czynienia także wtedy, gdy ktoś próbuje pozbawić innego wolności. Zniewolenie oznacza poddanie absolutnej władzy, a więc także władzy nad życiem i śmiercią, toteż ten, kto się przed nim broni, broni swego życia i ma prawo pozbawić życia agresora. Ze stanem tym mamy do czynienia również wtedy, gdy ktoś przemocą pozbawia innego pieniędzy albo jakiejś innej rzeczy. Odbierając mu możliwość dysponowania tym, co stanowi jego własność, narusza jego wolność gwarantującą samozachowanie. Toteż „jest rzeczą słuszną, że człowiek zabija złodzieja, który w najmniejszym stopniu go nie zranił ani nie przejawiał zamiaru pozbawienia życia”⁴⁴.

1.5. Własność we wspólnocie obywatelskiej

W stanie natury „każdy człowiek jest uprawniony do ukarania przestępcy i wykonania prawa natury”⁴⁵, wolno mu karać tego, kto wyrządza mu krzywdę lub wyrządza krzywdę komuś innemu, z kim gotów jest się solidaryzować. Z uprawnienia tego może jednak korzystać tylko wtedy, gdy dysponuje odpowiednią siłą, bez niej prawo natury pozostanie martwą literą. Druga niedogodność polega na tym, że ten, kto wykonuje prawo natury, zawsze jest sędzią we własnej sprawie. Stąd nie trudno wyobrazić sobie sytuacje, w których „miłość własna będzie czynić [ludzi] stronniczymi wobec siebie i ich przyjaciół. Z drugiej strony złośliwość, namietność i chęć zemsty spowodują, iż będą oni tak dalece karać innych, że nie nastąpi nic innego niż zamęt i chaos”⁴⁶. Dlatego stan wojny jest nieusuwalnym zagrożeniem zwykłego stanu natury. Chęć uniknięcia tego stanu „stanowi najważniejszą przyczynę, dla której ludzie łączą się w społeczeństwo i opuszczają stan natury”⁴⁷.

Cały powyższy opis – przejście od idylli właściwego stanu natury do niedogodności stanu zwykłego wraz z towarzyszącym mu niczym nieodłączny cień widmem wojny – można potraktować jako odległą reminiscencję mitu wieku złotego⁴⁸. Wydaje się jednak, że Locke’owi znacznie bliższa jest stara, wywodząca się jeszcze od św. Augustyna zasada teologiczna, zgodnie z którą cokolwiek stworzył Bóg, było dobre, co wyszło zaś spod ręki ludzkiej, było spaczone. W każdym razie

⁴⁴ Ibidem, s. 175.

⁴⁵ Ibidem, s. 168.

⁴⁶ Ibidem, s. 171.

⁴⁷ Ibidem, s. 177.

⁴⁸ Por. ibidem, s. 242.

to ona wyznacza kierunek myślenia o stanie obywatelskim mającym być remedium na uciążliwości zwykłego stanu natury. Jeżeli bowiem to ludzkie wynalazki – wynalazek wymiany i wynalazek pieniądza – doprowadziły do rozstroju pierwotnej harmonii, to teraz nie należy mnożyć kolejnych wynalazków mających kieżnać krnąbrną naturę ludzką i wtfaczać ją w sztuczne ramy jakiegoś wymyślnego ładu, nie należy budować utopii ani tym bardziej pokładać nadzieję w jakiejś opiekuńczej formie tyranii⁴⁹, lecz trzeba raczej poszukać sztucznych środków, które pozwolą odtworzyć naturalny ład. Sztuka – w tym przypadku sztuka polityczna – winna naśladować naturę⁵⁰.

Locke twierdzi, że ludzie skłonni są opuścić stan natury, „który jakkolwiek cechuje wolność, jest jednak także pełen strachu i ciągłych niebezpieczeństw”, i zjednoczyć się w społeczeństwo polityczne „dla wzajemnego zachowania swego życia, wolności i majątku, które określam wspólnym mianem własności”⁵¹. W zwykłym stanie natury filozof dopatruje się trzech podstawowych braków. Po pierwsze, brak w nim ustanowionego, znormalizowanego, znanego wszystkim i przez wszystkich akceptowanego prawa. „Bo chociaż prawo natury jest proste i rozumiałe dla wszystkich rozumnych istot, to ludzie, pochłonięci własnymi interesami, nie studiują go, nie wiedzą o nim zbyt wiele i zwykli nie uznawać go za prawo”⁵². Po drugie, brak tu znanego i bezstronnego sędziego, którego autorytet uznawany byłby przez wszystkich. Każdy jest sędzią we własnej sprawie, co przy powszechnym zepsuciu natury ludzkiej prowadzi do pozaławania godnych skutków. Po trzecie wreszcie, w stanie natury brakuje władzy, która mogłaby wykonywać słuszne wyroki, „ci bowiem, którzy krzywdząc kogoś dokonali przestępstwa, rzadko zostaną poskromieni, jeśli tylko będą dysponować siłą chroniącą ich postępek”⁵³.

⁴⁹ Locke taką nadzieję (będącą nadzieją Hobbesa, do którego *implicite* w *Traktacie drugim* nieustannie się odnosi, choć zasadniczo adwersarzem pozostaje Filmer) ośmiesza za pomocą celnej metafory: „Można by sądzić, że ludzie są tak głupi, iż dążąc do uniknięcia szkód wyrządzonych im przez tchórze czy lisy, będą zadowoleni i czuli się bezpiecznie, kiedy pożą ich lwy” – *ibidem*, s. 228.

⁵⁰ Nasuwa się tu porównanie ze sztuką ogrodniczą: we francuskim ogrodzie barokowym ogrodnik przemocą narzuca racjonalne formy bezkształtnej naturze, tworząc środowisko stosowne dla istot rozumnych; w ogrodzie angielskim sztuczne środki służą stworzeniu pozoru pierwotnej natury, jakkolwiek ma to być pozór zarazem pozbawiony jej niedogodności. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z pychą rozumu, w drugim – z pokorą, co nie zmienia faktu, że ogród zawsze pozostaje dziełem sztuki, a więc czymś sztucznym, nienaturalnym.

⁵¹ *Ibidem*, s. 251.

⁵² *Ibidem*, s. 252.

⁵³ *Ibidem*.

W stanie natury każdy dysponuje dwiema podstawowymi władzami. Pierwsza z nich „jest władzą czynienia wszystkiego, co uzna on za słuszne dla zachowania siebie i innych, jak zezwala na to prawo natury”⁵⁴, druga to władza karania przestępstw przeciwko prawu natury. Przejście od stanu natury do stanu obywatelskiego jest równoznaczne z przekazaniem obu tych władz w ręce wspólnoty. Każdy członek wspólnoty podporządkowuje się ustalonemu przez wspólnotę prawu (co często pociąga za sobą ograniczenie naturalnej wolności, musi to być jednak ograniczenie jednakowe dla wszystkich) i każdy rezygnuje z naturalnej władzy karania. Stąd dwie podstawowe władze wspólnoty politycznej – ustawodawcza i wykonawcza. Ich zakres ograniczony jest przez cel, dla którego ludzie przystępują do wspólnoty – „by każdy mógł lepiej zachować siebie samego, swoją wolność i własność (żadna bowiem myśląca istota nie mogłaby przypuszczać, że ktoś będzie zmieniał swe położenie z zamiarem pogorszenia go)”⁵⁵. W szczególności granice władzy wspólnoty nad jednostką określone są przez trzy wskazane wyżej braki, do usunięcia których wspólnota została powołana. I tak władza ta ma być sprawowana na podstawie powszechnie znanych, niezmiennych praw („a nie w oparciu o sporządzane na poczekaniu dekrety”⁵⁶), spory mają być rozstrzygane według tych praw przez bezstronnych, prawych i cieszących się powszechnym autorytetem sędziów, a siłę wolno stosować tylko w celu wykonania tych praw⁵⁷.

Człowiek przystępując do wspólnoty politycznej, angażuje się w jej funkcjonowanie całą swoją osobą, a więc oddaje do jej dyspozycji całą swoją wolność i cały swój majątek. Rzecz jasna, nie oznacza to, że we wspólnocie wszystko ma być wspólne, nie oznacza wyrzeczenia się majątku ani wyrzeczenia się wolności, lecz

⁵⁴ Ibidem, s. 253.

⁵⁵ Ibidem, s. 254.

⁵⁶ Ibidem, s. 255.

⁵⁷ Choć klasyczna koncepcja trójpodziału władz łączona jest z Monteskiuszem, warto pamiętać, że wszystkie jej elementy znaleźć można już pół wieku wcześniej u Locke’a. Różnica w gruncie rzeczy sprowadza się do tego, że Locke nie mówi o władzy sędziego, lecz o jego autorytecie, ale zarazem wyraźnie stwierdza, że musi to być autorytet powszechnie uznawany, a więc taki, któremu każdy gotów jest się podporządkować. „Brak wspólnego, posiadającego autorytet sędziego wprowadza wszystkich ludzi w stan natury” (*Dwa traktaty*, op.cit., s. 176, por. też s. 226). Ale także tam, gdzie istnieją powołani sędziowie, lecz są oni stronniczy, tam kończy się społeczeństwo obywatelskie i „trudno sobie wyobrazić coś innego niż stan wojny” (ibidem, s. 177). Ponadto Locke nie dostrzega szczególnego niebezpieczeństwa w ścisłym powiązaniu sędziego z władzą ustawodawczą (używa sformułowania „sędzia przy legislatywie”, samą legislatywę nazywa „najwyższym sędzią na ziemi”), ważne jest dlań tylko staranne oddzielenie urzędu sędziego od władzy wykonawczej, gdyż tutaj grozi niebezpieczeństwo regresu już nie do stanu natury, lecz do stanu niewoli, a poddany może zostać potraktowany „tak, jak gdyby został pozbawiony wspólnego ludziom statusu istoty myślącej” (ibidem, s. 227).

tylko podporządkowanie ich wspólnocie. Wspólnota, poprzez wyłonioną z siebie władzę ustawodawczą, na którą wszyscy się zgodzili⁵⁸, określa trwałe zasady mające rządzić życiem jej członków. Jej władza ma swe źródło w zgodzie wszystkich, którzy w niej uczestniczą. Ale przecież nikt nie może przekazać innemu więcej władzy niż sam posiada, toteż władza wspólnoty nad obywatelami nie może sięgać dalej niż władza, jaką poszczególni ludzie mieli nad swym życiem w stanie natury. „Posłuszeństwo prawu natury nie przestaje obowiązywać w społeczeństwie”⁵⁹. Odnosi się to również do ustawodawców; tworzone przez nich przepisy muszą być zgodne z „fundamentalnym postanowieniem natury stanowiącym o zachowaniu rodzaju ludzkiego”⁶⁰. Ponieważ zaś „prawo natury jest prawem niepisanim i nie można odnaleźć go nigdzie poza ludzkim umysłem”⁶¹, podstawowym zadaniem ustawodawcy jest nadanie mu czytelnego dla wszystkich kształtu, by każdy znał swoje uprawnienia i wiedział, co do niego należy.

Tak więc oddanie majątku do dyspozycji wspólnoty może oznaczać tylko wyrażenie zgody na podporządkowanie go stanowionym przez wspólnotę i jednakowym dla wszystkich prawom. W ten sposób zmienia się tytuł własności: o ile w stanie natury była nim jedynie praca, to teraz zyskuje on wymiar prawny. Pociąga to za sobą tę konsekwencję, że nie można być właścicielem, nie podlegając zarazem prawom kraju, na terytorium którego położona jest posiadłość, a jeśli ktoś się na to nie zgadza, winien się wyrzec swej własności⁶². Ale żadna władza nie może rościć sobie prawa do arbitralnego decydowania o majątkach obywateli, nie pytając ich o zgodę. Owszem, ci, którzy korzystają z dobrodziejstw życia we wspólnocie politycznej, zdają sobie sprawę z tego, że jej funkcjonowanie pociąga za sobą wielkie koszty, toteż zgoda wszystkich (czyli większości) może decydować o uszczupleniu majątku każdego (a więc również tego, kto był w mniejszości) o sumę należnego podatku. Podatek może być dolegliwy, ale jest czymś zrozumiałym i celowym. Natomiast arbitralne konfiskaty są czymś, co przeczy celowi, dla którego ludzie złączyli się we wspólnotę. Jest tak również w przypadku instytucji, które ze swej

⁵⁸ Wszyscy, to znaczy większość. Według Locke’a zgoda na to, by wola większości była traktowana jako wola całości, stanowi najbardziej fundamentalny warunek ukonstytuowania się wspólnoty politycznej. Żądanie jedności traktuje jako naiwną mrzonkę, pisze wprost: „Taka konstrukcja uczyniłaby potężnego Lewiatana bardziej krótkotrwałym niż najłagodniejsza istota, nie pozwalając mu przeżyć dnia jego urodzin” (*Dwa traktaty*, op.cit., s. 232).

⁵⁹ Ibidem, s. 259.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem, s. 260.

⁶² Por. ibidem, s. 249.

istoty wymagają władzy absolutnej. Dowódca może posłać żołnierza na pewną śmierć, może nawet ukarać go śmiercią za niewykonanie rozkazu, ale nie wolno mu skonfiskować najmniejszej części jego dóbr. Ślepe posłuszeństwo jest w armii czymś koniecznym, ale dysponowanie cudzą własnością nie ma z tym nic wspólnego⁶³. Tę zasadę zakazu arbitralnych konfiskat Locke gotów jest rozciągnąć także poza wspólnotę polityczną, tam gdzie rządzi tylko siła – o ile chce ona stosować się do prawa naturalnego. „Choć mogę zabić złodzieja napadającego mnie na drodze, nie mogę (co wydaje się mniejszym złem) zabrać mu jego pieniędzy i pozwolić odejść, gdyż byłoby to napadem z mojej strony”⁶⁴. Podobnie w przypadku wojny: napadnięty, o ile uda mu się pokonać agresorów, może pozbawić ich życia, nie ma jednak żadnego uprawnienia do ich majątków. Uprawnienie takie dają mu rzeczywiście poniesione szkody i wolno mu żądać zadośćuczynienia, ale tylko od tych, którzy *de facto* okazali mu wrogość, nie zaś od ich żon i dzieci, które przecież w wojnie udziału nie brały. W sytuacji takiego konfliktu prawo natury nakazuje, by wszyscy w miarę możliwości zostali zachowani, to zaś znaczy, że ten, kto ma więcej, winien ustąpić tym, którym grozi przymieranie głodem⁶⁵.

Podsumowanie

Cóż jest więc świętego w prawie własności? To zależy od tego, jak będziemy chcieli rozprawę Locke’a odczytać. W literaturze, zwłaszcza tej o proveniencji marksistowskiej, choć nie tylko⁶⁶, rozpowszechniony jest pogląd czyniący z Locke’a wręcz „apostoła kapitalizmu”. Zwolennicy takiego ujęcia przyznają, że Locke wydobywa człowieka z dawnych więzów feudalnych i chce go obdarzyć indywidualną wolnością, chce z poddanego uczynić obywatela, zarazem jednak – twierdzą – godność obywatela chce on przyznać tylko posiadaczowi. Skoro wspólnota polityczna zostaje powołana w celu ochrony własności, jej prawowitymi członkami mogą być tylko właściciele. Indywidualna wolność posiadaczy okupiona jest tu wykluczeniem, a w konsekwencji zniewoleniem tych, którzy nie mają niczego. Innymi słowy: Locke *de facto* nie traktuje wolności jako podstawowego prawa

⁶³ Por. *ibidem*, s. 264.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 295.

⁶⁵ Por. *ibidem*, s. 296.

⁶⁶ W tym nurcie za klasyczną należy uznać książkę C.B. Macphersona *The Political Theory of Possesive Individualism*, Oxford 1962.

człowieka – chodzi mu tylko o prawa właścicieli. W ten chyba sposób odczytywał intencje Locke’a już J.J. Rousseau, gdy pisał: „Rzecz to pewna, że prawo własności jest z praw obywatelskich najświętszym, pod pewnymi nawet względami jeszcze ważniejszym niż wolność”⁶⁷.

Taka interpretacja bynajmniej nie jest bezzasadna, a liczne cytaty przytaczane przez jej zwolenników zdają się ją w pełni potwierdzać. Z drugiej wszakże strony uważna lektura obu traktatów odkrywa sformułowania, które zupełnie do niej nie pasują. I tak słuszne jest zapewne twierdzenie, że dla Locke’a wspólnota polityczna jest wspólnotą „właścicieli” – ale zgodnie z locke’owskim rozumieniem własności „właścicielem” jest każdy, kto gotów jest podporządkować się prawu naturalnemu, a zatem każdy, kto „ma” swoją osobę, a w szczególności swoją pracę. W takim ujęciu „właścicielami”, a więc i pełnoprawnymi obywatelami, są wszyscy pracujący, wykluczeni są tylko „włóczędzy i żebracy”⁶⁸.

Nie należy też zapominać, że myślenie Locke’a, mimo całego swego nowatorstwa, jest dość silnie osadzone w tradycji scholastycznej etyki i teologii moralnej. Wyraźnie to widać, gdy – pomijając retoryczne ozdobniki – wydobywamy sam nerw argumentacji: podstawowym prawem, a zarazem obowiązkiem człowieka jest samozachowanie. Istota ludzka może korzystać z tego prawa tylko w warunkach wolności, a więc swobodnego dysponowania tym, co „własne” – swoją osobą oraz tym, co zostało do niej przyłączone. W tym więc sensie „święte” jest prawo własności o tyle, o ile bezpośrednio umożliwia praktykowanie wolności, a pośrednio służy samozachowaniu. Ten warunkowy charakter moralnego usankcjonowania prawa własności da się dostrzec w rygorystycznie podkreślanym przez Locke’a przeciwstawieniu „rzeczy naprawdę użytecznych” oraz takich, które mają wartość tylko umowną. Te pierwsze służą samozachowaniu, gromadzenie tych drugich, choć

⁶⁷ J.J. Rousseau, *Ekonomia polityczna*, w: idem, *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, przeł. H. Elzenberg, Warszawa 1956, s. 316. Warto może zauważyć, że rozprawę tę, pomyślaną jako artykuł do *Encyklopedii*, Rousseau pisał niemal równocześnie z *Rozprawą o nierówności*, gdzie na początku części drugiej umieścił słynne słowa: „Ten, kto pierwszy ogrodził kawałek ziemi, powiedział «to moje» i znalazł ludzi dość naiwnych, by mu uwierzyć, był prawdziwym założycielem społeczeństwa. Iluż to zbrodni, wojen, morderstw, ile nędzy i grozy byłby rodzajowi ludzkiemu oszczędził ten, kto by kołki wyrwał lub rów zasypał i zawołał do otoczenia: «Uwaga! Nie słuchajcie tego oszusta; będziecie zgubieni, gdy zapomnicie, że plody należą do wszystkich, a ziemia do nikogo!»” – ibidem, s. 186.

⁶⁸ Dla tych ludzi Locke rzeczywiście nie ma litości. Jako członek Komitetu do Spraw Handlu i Kolonii opracował szczegółowy projekt instytucji reedukacyjnej, mającej rozwiązać problem „trutników i wałkonii”. Por. Z. Ogonowski, op.cit., s. 41n.

nie jest moralnie naganne⁶⁹, świadczy o niezbyt właściwym postępowaniu się rozumem. I dlatego Locke może sformułować uwagę, w swym duchu niewiele odbiegającą od przytoczonych wyżej (w przypisie 67) patetycznych słów J. J. Rousseau: „Gdybyśmy rozważyli, jaka to obfitość naturalnych zapasów znajduje się przez tak długi czas na świecie oraz to, jak niewielu jest ich użytkowników i jak małą część tych zapasów można by zająć dzięki pracowitości jednego człowieka i zawłaszczyć je w taki sposób, by to nie przyniosło uszczerbku innym (zwłaszcza gdyby trzymał się on granic ustanowionych przez rozum, co mogłoby służyć tylko jego korzyści), to uniknęlibyśmy wielu okazji do kłótni i sporów dotyczących tak ustanowionej własności”. Albowiem „gotów jestem otwarcie twierdzić, iż te same reguły własności, a więc, że każdy człowiek posiada tyle, ile może wykorzystać, istniałyby nadal bez ograniczania kogokolwiek, gdyby na świecie wystarczało gruntu do tego, by w dwójnasób zadowolić jego mieszkańców. Nie miałyby wówczas miejsca wynalazek pieniędzy (...)”⁷⁰.

Bibliografia

- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, przeł. Z. Rau, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Locke J., *List o tolerancji*, przeł. L. Jachimowicz, Warszawa 1963.
- Locke J., *Mysli o wychowaniu*, przeł. F. Wnorowski, Wrocław 1959.
- Locke J., *Rozważania dotyczące rozumu ludzkiego*, przeł. B.J. Gawecki, t. 1–2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1955.
- Macpherson C.B., *The Political Theory of Possesive Individualism*, Oxford 1962.
- Ogonowski Z., *Locke*, Książka i Wiedza, Warszawa 1972.
- Rousseau J.J., *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, tłum. H. Elzenberg, Warszawa 1956.

⁶⁹ Naganny jest natomiast według Locke’a motyw, który może do tego skłaniać: „Chciwość i pragnienie posiadania więcej, niż potrzebujemy, należy wcześniej i troskliwie wypełnić, jest bowiem korzeniem wszystkiego zła” – J. Locke, *Mysli o wychowaniu*, przeł. F. Wnorowski, Wrocław 1959, s. 106.

⁷⁰ *Dwa traktaty*, op.cit., s. 184, 188.

Własnościowe konsekwencje rewolucji francuskiej

Wojciech Morawski

Przemiany własnościowe towarzyszące rewolucji francuskiej: konfiskata majątków emigrantów, nabycie ich przez nowych właścicieli oraz problem roszczeń dawnych właścicieli, w okresie Restauracji weszły do zestawu europejskich archetypów historycznych, przywoływanych zawsze, kiedy okoliczności wydają się podobne. Wątek ten obecny jest również we współczesnej polskiej debacie repywatyzacyjnej. Z tego powodu warto przyjrzeć się bliżej tamtym doświadczeniom.

Warto przede wszystkim zauważyć, że wielka własność ziemska we Francji miała inny charakter niż w Polsce. Był to skutek tzw. dualizmu w rozwoju gospodarczym Europy po odkryciach geograficznych. Europa Wschodnia poszła w stronę odbudowy folwarków i powrotu do pańszczyzny. Skutkiem tego nawet po reformach uwłaszczeniowych, wprowadzających system niepodzielnej własności, w rękach ziemiaństwa pozostała wielka własność ziemska. Z drugiej strony była przeludniona wieś, gdzie panował głód ziemi. Z problemem tym próbowano później uporać się za sprawą reform rolnych. We Francji było inaczej. Renta feudalna prawie powszechnie przybrała postać czynszów pieniężnych, prawie całkowicie zanikła pańszczyzna. Nie było zatem również folwarków. W bezpośrednim posiadaniu szlachty były stosunkowo niewielkie obszary: parki, lasy czy winnice. Ziemia orna była zazwyczaj w rękach chłopów, którzy z tytułu prawa feudalnego płacili panu z racji jej użytkowania czynsz.

Ustawa przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe w nocy z 4 na 5 sierpnia 1789 roku znosiła prawa feudalne. Oznaczało to radykalną i nieodwracalną zmianę sytuacji. Wygasały podstawy zobowiązań chłopów wobec szlachty. Czynsz zniknął,

chłopi stawali się jedynymi, bezwarunkowymi i wyłącznymi właścicielami swojej ziemi, panowie pozostawali z tym, co dotychczas mieli w bezpośrednim posiadaniu. A tego, jak wspomnieliśmy, nie było zbyt wiele. Odtąd byli sąsiadami, nic sobie wzajemnie nie byli winni. Przykładając to do standardów wschodnioeuropejskich można powiedzieć, że dokonało się równocześnie uwłaszczenie i łagodna wersja reformy rolnej. Wieś szybko rozeszła się po kraju. Chłopi przyjęli ją z radością, zmaconą jednak obawą, czy będzie to zmiana trwała. Chcąc przydać jej trwałości, postanowili coś zrobić. Wiedzieli, że ich obowiązki feudalne wynikały ze starych dokumentów, znajdujących się w zamkach, pałacach i dworach. Dlatego w sierpniu przetoczyła się przez Francję fala napadów na siedziby szlachty, zwana Wielką Trwogą. Ofiarą tych napadów padały przede wszystkim archiwa i biblioteki. Historycy francuscy do dziś nie mogą przeboleć ówczesnych strat. Podłoże społeczne niepokojów było jednak oczywiste. Zmiana z sierpnia 1798 roku była trwała i nieodwracalna. Niezależnie od zmiennych koniunktur politycznych nikt nigdy jej nie zakwestionował.

Niewielka własność pozostała w rękach szlachty. Miała ona znaczenie materialne, ale również prestiżowe. W jej skład wchodziły siedziby rodowe, których znaczenie we francuskim systemie feudalnym były ważniejsze niż np. w polskim. Do konkretnej siedziby szlachcic był przywiązany poprzez swoje nazwisko, a często też przez tytuł¹.

W listopadzie 1789 roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło konfiskatę dóbr kościelnych. W ten sposób powstał potężny kompleks dóbr państwowych, zwanych odtąd dobrami narodowymi. Było to posunięcie o wielorakich konsekwencjach. Dobra narodowe stały się podstawą emisji pieniądza papierowego – asygnat. U źródeł rewolucji francuskiej leżał kryzys finansowy. Dzięki asygnatom Francja wyszła z problemów finansowych nie drogą podnoszenia podatków, tylko inflacji. Kler przeszedł na utrzymanie państwa, co z czasem doprowadziło do konfliktu lojalności i rozłamu.

¹ Dobrą ilustracją tego są dzieje nazwiska d'Estaing. Admirał Jean-Baptiste d'Estaing był wybitnym dowódcą, bohaterem amerykańskiej wojny o niepodległość. Z tej racji był członkiem elitarnego Society of Cincinnati, zrzeszającego wybitnych uczestników wojny i ich potomków. W 1794 roku jakobini ścięli admirała, który nie pozostawił potomstwa, i rodzina wygasła. Zamek Estaing został nabyty przez fabrykancką rodzinę Giscard, która z czasem zaczęła używać nazwiska Giscard d'Estaing. Z tej rodziny pochodził prezydent Francji w latach 1974–1981 Valéry Giscard d'Estaing. Ten, korzystając ze swojej wyjątkowej pozycji, dał do zrozumienia Amerykanom, że powinien być członkiem do Society of Cincinnati. Amerykanie wybrnęli z kłopotu, przyjmując go w drodze wyjątku, na zasadach honorowych i bez prawa dziedziczenia.

Z punktu widzenia naszych rozważań ważny był inny wątek. Dobra narodowe można było od państwa kupować. Niektórzy korzystali z tej możliwości i stopniowo bogacili się na rewolucji. Kiedy szlachta zaczęła emigrować, standardową procedurą² była konfiskata majątku i dołączenie go do dóbr narodowych. Określano je jako „dobra narodowe drugiego źródła”³. Początkowo emigranci mieli nadzieję na rychły powrót do ojczyzny. Bez większych problemów zadłużali się pod zastaw swoich majątków we Francji. Przesilenie nadeszło jesienią 1792 roku, po bitwie pod Valmy. Wówczas stało się jasne, że nieprędkiem, jeśli w ogóle, powrócą oni do swoich posiadłości. Powstał problem „złych długów”, który doprowadził do europejskiego kryzysu bankowego na początku 1793 roku.

We Francji natomiast początkowo „dobra drugiego źródła” chroniono przed sprzedażą w inne ręce. Dekret z czerwca 1793 roku odblokował ten proces. W czasie terroru jakobińskiego podjęto próby podobnego traktowania majątków ludzi oskarżonych, ale proceder ten załamał się w obliczu praktycznych konsekwencji takiego postępowania. Władze lokalne, które miały realizować ten przepis, pytały, z czego powinny się utrzymywać rodziny aresztowanych, co robić w przypadku (teoretycznie przecież możliwego) uniewinnienia itp.

Jakobini podejmowali też niezbyt skuteczne próby blokowania koncentracji własności. Prawo spadkowe z października 1793 roku i stycznia 1794 roku przewidywało automatyczny podział między wszystkich uprawnionych do dziedziczenia, a zapisy testamentowe dopuszczano wyłącznie wobec osób spoza tego grona. We wrześniu 1793 roku uruchomiono system bonów rozdawanych „głowom rodzin nie-właścicieli” na zakup parcel wydzielonych z dóbr narodowych. Bony miały wartość 500 liwrów i były nieoprocentowaną, 20-letnią pożyczką. Do tego dekretem z czerwca 1793 dodano bezpłatny podział ziem gminnych. Egalitarne regulacje na rynku pierwotnym nie były jednak w stanie zapobiec koncentracji własności na rynku wtórnym. Dyskutowano nad wzorowanym na regulacjach braci Grakchów w starożytnym Rzymie „prawie agrarnym”, limitującym maksymalne rozmiary własności ziemskiej, ale ostatecznie odrzucono ten pomysł.

² Już Konstytuanta w 1790 roku wezwała emigrantów do powrotu w określonym czasie, grożąc im konfiskatą majątku w przypadku odmowy. Por. K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. IV, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 255 oraz klasyczne studium M. Bouloiseau, *Étude de l'émigration et de la vente des biens des émigrés (1792–1830) – instruction, sources, bibliographie, législation, tableaux*, Bibliothèque Nationale, Paris 1963.

³ J. Baszkiewicz, S. Meller, *Rewolucja francuska 1789–1794. Społeczeństwo obywatelskie*, PIW, Warszawa 1983, s. 256.

Przewrót thermidoriański i upadek jakobinów w lipcu 1794 roku położyły kres tendencjom egalitarnym. Odtąd proces koncentracji własności dokonywał się w przyspieszonym tempie. Rosła nowa grupa społeczna – nabywców dóbr narodowych. Zarazem rewolucja przechodziła nieuniknione fazy swego rozwoju. Miejsce początkowego entuzjazmu i nastroju zbratania zaczęło zastępować znużenie. Rewolucjoniści, z jednej strony czując, że słabnie poparcie społeczne dla przemian, z drugiej widząc, że główne cele rewolucji nie zostały jeszcze osiągnięte, radykalizowali się. Radykalizm, który we Francji przybrał postać dyktatury jakobinów, miał jednak wmontowany potężny gen autodestrukcji. W następnej fazie zaczynała dominować tęsknota za porządkiem i rządami silnej ręki. Na zapotrzebowanie to najlepiej odpowiadało wojsko. Nie jest przypadkiem, że najbardziej prawdopodobnym końcem rewolucji jest dyktatura wojskowa, a ostatecznym zwycięzcą okazuje się któryś z generałów.

Po 1794 roku rewolucja, z punktu widzenia nabywców dóbr narodowych już spełniła swoją rolę i powinna się skończyć. Dalsze jej trwanie groziło kolejnym paroksyzmem radykalizmu. Oni chcieli natomiast stabilizacji. Ale stabilizacji z zachowaniem nowych stosunków własnościowych. Zatem wykluczającej powrót Burbonów, bo wraz z Burbonami powróciliby emigranci, którzy upomnieliby się o swoje majątki. Ci ludzie stali się zapleczem politycznym ustanowionej w 1799 roku dyktatury Napoleona Bonaparte. By jednak Napoleon mógł się ostatecznie uwiarygodnić w ich oczach, trzeba było usunąć jeszcze jedną przeszkodę.

Podczas rewolucji francuskiej wszyscy studiowali dzieje rewolucji angielskiej. Za pomocą analogii do rewolucji angielskiej starano się zrozumieć rzeczywistość i przewidzieć przyszłość. Co zatem wynikało z tych analogii? Po ścięciu Karola I nastąpiła dyktatura Oliwiera Cromwella. Potem nastął jego mniej udany syn, Ryszard Cromwell. Potem nastąpił przewrót wojskowy generała Geорга Moncka. Ten, opanowawszy sytuację, zaprosił z powrotem Stuartów, a oni już się mu jakoś odwdzięczyli. Kiedy Napoleon zrobił swój przewrót w 1799 roku wielką popularność zdobyła sobie plotka, że będzie on francuskim Monckiem. Zaprosi Burbonów, a oni mu się odwdzięczą. Pogłoska ta była bardzo niebezpieczna dla Napoleona, mogła bowiem poderwać zaufanie do niego ze strony tych, którzy mieli być filarem jego rządów. Napoleon musiał coś z tym zrobić.

Było oczywiste, że Burbonowie w przypadku powrotu do władzy nie będą mogli mścić się na wszystkich za wszystko, co działo się podczas rewolucji. Ich powrotowi na tron będzie musiała towarzyszyć szeroka amnestia. Wiadomo też było, że jedna kategoria ludzi będzie z tej amnestii wyłączona. Chodziło o tych, których

Burbonowie określali mianem królobójców, czyli tych posłów do Konwentu, którzy w 1793 roku głosowali za skazaniem Ludwika XVI na śmierć. Ci będą wyłączeni z amnestii, na nich Burbonowie będą się mścić. Napoleon nie należał do królobójców, nie był posłem do Konwentu, nie miał z tym nic wspólnego. Teraz jednak musiał się uwiarygodnić w oczach swoich zwolenników, musiał ich przekonać, że między nim a Burbonami porozumienie nie jest możliwe. Musiał zatem jakoś dopisać się do listy królobójców. Nie było innej rady – trzeba było zabić jakiegoś Burbona. Wybór padł na księcia d'Enghien, młodego emigranta, który przebywał na terenie Niemiec w pobliżu granicy francuskiej. Napoleon kazał go porwać do Francji, zrobił mu szybki proces o zdradę i skazał na śmierć. To otworzyło mu drogę do tronu. Wkrótce potem Senat zaproponował mu przyjęcie tytułu cesarskiego.

Czasy Pierwszego Cesarstwa (1804–1814) przyczyniły się na kilka sposobów do utrwalenia nowych stosunków własnościowych. Kodeks Cywilny uporządkował aktualną strukturę własności. Napoleon przystąpił do tworzenia własnej szlachty⁴, nadając jej majątki ziemskie. Zmiana prawa spadkowego z 1806 roku preferowała zasadę niepodzielności majątku dziedzicznego na zasadzie majoratu⁵ w miejsce jakobińskiej zasady równego podziału między wszystkich spadkobierców. Zasada majoratu sprzyjała wzmocnieniu pozycji majątkowej poszczególnych rodzin. Napoleon rozumiał jednak, że jeśli nowa, stworzona przez niego elita społeczna ma być trwała, to powinna być budowana w zgodzie, a nie przeciw dawnej elicie. Nowa szlachta popierała Napoleona, ale oczekiwała od niego takiego utrwalenia nowych stosunków, by przetrwały one ewentualną zmianę polityczną i powrót Burbonów. Dlatego zachęcał emigracyjną szlachtę do powrotu, gwarantując jej uznanie dawnych tytułów. Rozbrajanie niebezpieczeństwa, jakim były roszczenia emigrantów, rozpoczęło się już w czasach Konsulatu. W 1800 roku decyzją Rady Stanu⁶ ustalono listę osób, których powrót do Francji był wykluczony. Wszystkich innych zaproszono do powrotu. Powracający próbowali nękać nabywców ich dóbr, ale próby takie zostały ukrócone. Niekiedy zaspokajano roszczenia nadaniami innych majątków. Z czasem zaspokojenie roszczeń stało się łatwiejsze, bowiem do puli wchodziły nie tylko dobra narodowe na terenach historycznej Francji, ale też majątki państwowe w państwach satelickich, np. we Włoszech czy w Księstwie Warszawskim,

⁴ Por. klasyczne studium J. Tulard, *Napoléon et la noblesse d'Empire*, Bibliothèque Napoléonienne, Paris 1986.

⁵ Dwa podstawowe systemy dziedziczenia niepodzielnego to majorat (dziedziczy najstarszy mężczyzna w rodzinie) lub primogenitura (dziedziczy najstarszy syn poprzedniego właściciela).

⁶ A. Zahorski, *Napoleon*, PIW, Warszawa 1982, s. 112.

a ich ogólną powierzchnię z wielokrotnością proces sekularyzacji dóbr kościelnych. Napoleon świadomie zacierał granicę między dawną i nową szlachtą, starał się integrować obie grupy. Faktycznie spośród dawnej szlachty mniejszość przebywała na emigracji. Większość pozostała w kraju lub powróciła do niego. Z tej grupy znaczna część utrzymała w swym posiadaniu dawne majątki. Według szacunków historyków spośród skonfiskowanych majątków mniej więcej połowa została nabyta przez spekulantów, a połowa została podzielona między bogatszych chłopów⁷.

Restauracja Burbonów po upadku Napoleona okazała się czasem próby dla nowych stosunków własnościowych. Emigranci, którzy wrócili wraz z Ludwikiem XVIII, dyszeli żądzą zemsty i rewanzu. Uważali za oczywiste, że teraz powrócą do swoich majątków, a uzurpatorzy zajmą ich miejsce. Faktycznie jednak dychoomiczny podział na dawną i nową szlachtę był publicystycznym uproszczeniem, dalekim od rzeczywistości społecznej. Proces integracji obu grup szlachty zaszedł w czasach Napoleona na tyle daleko, że Burbonowie nie widzieli innej możliwości, jak tylko go zaakceptować i kontynuować.

W tej sytuacji cele polityki Ludwika XVIII wobec szlachty były takie same, jak Napoleona. Uznał tytuły i własność nowej szlachty, uznał wszystkie skutki własnościowe rewolucji. Zależało mu na integracji starej i nowej szlachty. Podstawowym instrumentem tej integracji miała być wyższa izba parlamentu – Izba Parów, która miała pochodzić nie z wyboru, tylko opierać się na dziedzicznym parostwie – tak, jak brytyjska Izba Lordów. Z punktu widzenia integracji elit było to słuszne podejście. Było to jednak niebezpieczne z punktu widzenia aspiracji społeczeństwa obywatelskiego. W XIX wieku można było tolerować podobną instytucję istniejącą od dawna, ale nie tworzoną od podstaw współcześnie. Zastąpienie dziedzicznej Izby Parów Senatem pochodzącym z wyboru było jednym ze sztandarowych żądań opozycji i legło u źródeł rewolucji lipcowej 1830 roku.

Polityka taka frustrowała również radykalnych emigrantów – ultrasów, którzy uważali, że król zdradził ich interesy i nie wynagradza ich wierności. Ludwik XVIII nie zamierzał spełniać ich oczekiwań. Próba restytucji dawnych stosunków własnościowych zrujnowałaby i tak niewielkie szanse na uzyskanie akceptacji społecznej. Burbonowie mogli mówić, że ich władza jest legalna, w oczach większości Francuzów byli jednak uosobieniem klęski i upokorzenia ojczyzny. Emigrantom zaś pamiętano, że w niedawnej, chwalebnej przeszłości nie brali udziału w walce: albo

⁷ Ibidem, s. 279.

stali obok, albo wręcz walczyli przeciw Francji. Z tego punktu widzenia bogactwo nowej szlachty miało znacznie solidniejsze podstawy moralne.

Ludwik XVIII nie był wybitnym władcą. Miał jednak wystarczająco wiele zdrowego rozsądku, by nie podejmować próby zakwestionowania nowych stosunków własnościowych. Uznawał je bez zastrzeżeń. Emigrantom zaś mówił, że owszem spotkała ich krzywda, ale tę można będzie w przyszłości zrekompensować poprzez odszkodowania. Ponieważ jednak bieżący stan finansów Francji był ciężki⁸, apelował o cierpliwość. Tak zwodził ich do swojej śmierci w 1824 roku. Faktycznie nie wypłacił im nic.

Jego brat i następca Karol X (1824–1830) był mniej rozsądny i podjął temat. Tym razem ultrasi nie zamierzali czekać. W 1825 roku w Izbie Deputowanych zaczęły się dyskusje⁹ nad kształtem ustawy, której oficjalny tytuł sugerował, że chodzi o pojednanie narodowe. Skrajny projekt przewidywał odebranie majątków nowym właścicielom bez odszkodowania i ich zwrot starym właścicielom. Nieco łagodniejsza forma przewidywała to samo rozwiązanie, ale z odszkodowaniami dla nowych właścicieli. Wreszcie projekt, który został ostatecznie przyjęty przewidywał pozostawienie majątków w rękach nowych właścicieli, a odszkodowanie dla starych. Na cele spłaty odszkodowań wyemitowano 5-letnie obligacje na sumę 30 mln franków, oprocentowane na 3%. Mówiono przy tym, że zabezpieczeniem spłaty ma być majątek wartości 1 mld franków. To jednak była tylko propaganda. Suma 1 mld franków przekraczała ówczesny roczny budżet rządu francuskiego. Realne było tylko 30 mln. Suma 1 mld została odnotowana przez opinię publiczną i wzbudziła uzasadniony ferment. Faktyczne koszty operacji nie osiągnęły nawet wspomnianych 30 mln, w większości rozdzielonych między najbliższą rodzinę króla. Sporą część otrzymał kolejny władca, Ludwik Filip, wówczas jeszcze księżę orleański.

Mimo „pojednawczej” ideologii cały zabieg postrzegany był jako działanie odwetowe. W trakcie dyskusji lider liberałów Benjamin Constant zwalczał projekt w imieniu „tych, którzy pozostali na ziemi francuskiej i bronili jej z taką chwałą”¹⁰. Sama ustawa mimo wszystko okazała się korzystna dla nowych właścicieli, bowiem zdjęta z ich majątków odium dwuznaczności moralnej, co potrafiło obniżyć cenę

⁸ Do 1818 roku Francja płaciła państwowi VI koalicji odszkodowania wojenne.

⁹ J. Cabanis, *Karol X. Król – ultras*, PIW, Warszawa 1981, s. 310–311.

¹⁰ Ibidem, s. 311.

w przypadku sprzedaży. Po rewolucji lipcowej 1830 roku nie wracano więcej do tematu dawnych roszczeń.

Francuzi poszli zatem drogą uznania nowych stosunków własnościowych. Roszczenia dawnych właścicieli zostały w pewnej mierze uznane w warstwie moralnej, dużo skromniej w warstwie realnej. Decydujące znaczenie dla takiego obrotu miał okres napoleoński, zarówno czas konsulatu (1799–1804), jak i pierwszego cesarstwa (1804–1814).

Po pierwsze – Napoleon uporządkował sytuację prawną. Wprowadzenie Kodeksu Napoleona było osiągnięciem tak jednoznacznie pozytywnym, że próba jego odrzucenia przez Burbonów byłaby szaleństwem. Kodeks porządkował sprawy własnościowe w sposób jednoznaczny. Burbonowie stanęli w obliczu znakomitego, kompletnego nowego systemu prawnego. Mogli go w całości odrzucić, ale byłby to czyn samobójczy. To największa różnica w porównaniu ze spuścizną PRL. Władze komunistyczne, z właściwą dla siebie nonszalancją wobec problemów własnościowych, nie zadbały o odpowiednie zabezpieczenie prawne swoich reform społecznych.

Po drugie Napoleon prowadził politykę zacierania przepaści między dawną i nową elitą społeczną. Stara szlachta, jeśli tylko chciała, mogła uczestniczyć w życiu cesarstwa i korzystać z owoców przemian. Skutkiem tego w 1814 roku podział na starą i nową szlachtę nie był jednoznaczny. Spora część starej szlachty w jakimś stopniu była też beneficjentem nowych stosunków, a niezłomni emigranci okazali się niewielką, choć przez pewien czas wpływową mniejszością. Burbonom nie pozostawało nic innego jak, posługując się odmienną retoryką, faktycznie kontynuować politykę Napoleona. Ludwik XVIII grał na zwłokę, licząc na to, że problem roszczeń emigrantów wygaśnie sam z przyczyn biologicznych. Karol X był mniej ostrożny: ogłosił, że rzeczywiście zamierza płacić. W praktyce okazał się zdumiewająco rozsądny: zaspokoił pretensje swojej rodziny i najbliższych przyjaciół, reszcie coś obiecał i tak wygasił sprawę.

Historia nie działa na zasadzie towarzystwa ubezpieczeniowego, które zobowiązane jest do wyrównywania dawnych krzywd. Prawdę mówiąc, pokrywa ją gruba warstwa krzywd, wśród których straty majątkowe wcale nie są najgorsze. Nie ma powodu, zwłaszcza że zazwyczaj nie jest to możliwe bez krzywdy pokolenia współczesnego.

Bibliografia

- Baszkiewicz J., Meller S., *Rewolucja francuska 1789–1794. Społeczeństwo obywatelskie*, PIW, Warszawa 1983.
- Bouloiseau M., *Étude de l'émigration et de la vente des biens des émigrés (1792–1830)*, instruction, sources, bibliographie, législation, tableaux, Bibliothèque Nationale, Paris 1963.
- Cabanis J., *Karol X. Król – ultras*, PIW, Warszawa 1981.
- Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. IV, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967.
- Tulard J., *Napoléon et la noblesse d'Empire*, Bibliothèque Napoléonienne, Paris 1986.
- Zahorski A., *Napoleon*, PIW, Warszawa 1982.

Zagadnienia prawne reprivatyzacji w państwie polskim w XX wieku

Robert Jastrzębski

Wprowadzenie

Zagadnieniom reprivatyzacji w państwie polskim po 1989 roku, czyli po przełomie polityczno-gospodarczo-społecznym, poświęcono wiele uwagi. Szczególnie interesujące wydają się liczne konferencje, sympozja¹ oraz projekty aktów prawnych², spośród których najbardziej realny był projekt z 7 marca 2001 roku o reprivatyzacji, jego podpisania odmówił jednak ówczesny Prezydent Rzeczypospolitej Aleksander Kwaśniewski³ w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁴. Współczesne aczkolwiek nieudane dotąd próby wprowadzenia ustaw reprivatyzacyjnych w państwie polskim były związane z aktami nacjonalizacyjnymi, które wydano po 1944 roku. Warto jednak zaznaczyć,

¹ M.in. konferencja naukowa zorganizowana pod patronatem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego 26 lutego 2016 roku; konferencja *Reprivatyzacja – rzeczywistość – myślenie – przyszłość* z 3 listopada 2016 roku, zorganizowana przez Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie. Zob. *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999; *Reprivatyzacja w orzecznictwie sądów*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe” 2016, t. III, red. M. Pilich.

² Zob. *Reprivatyzacja. Stanowisko Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w sprawie rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji*, Warszawa 1999; *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2010 ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-591, Warszawa 2010; R. Stawicki, *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2016*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-646, Warszawa 2016.

³ Zob. druk nr 2719, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja.

⁴ DzU 1997, nr 78, poz. 483.

że podobne regulacje prawne zostały wprowadzone w XIX wieku przez państwa zaborcze, zwłaszcza carską Rosję po powstaniach z 1831 i 1863 roku. W rezultacie po zakończeniu I wojny światowej niejako na nowo odżyły roszczenia majątkowe w II Rzeczypospolitej. W ten sposób w XX wieku wystąpiły dwa okresy, kiedy to właściciele lub ich spadkobiercy, dziedziczący przede wszystkim nieruchomości, występowali o zwrot przejętego przez państwo mienia.

Zanim zostanie to jednak omówione, należy dokonać krótkiej analizy podstawowej siatki pojęć związanych z przemianami własnościowymi dokonywanymi przez państwo. W pierwszej kolejności powinno zwrócić się uwagę na termin „reprywatyzacja”. Ogólnie rzecz biorąc, polega ona na zwrocie byłym właścicielom lub ich spadkobiercom prawa własności do mienia przejętego przez państwo w drodze upaństwowienia (nacionalizacji) bądź znajdującego się pod zarządem państwowym⁵. Nacionalizacja w prawie międzynarodowym jest natomiast definiowana jako „przeniesienie na państwo w drodze aktu ustawodawczego i w interesie publicznym własności i praw prywatnych o określonym charakterze w celu ich eksploatacji lub kontrolowania przez państwo lub też przeznaczenia ich dla realizacji nowych, wskazanych przez państwo celów”⁶. W związku z tym stanowi ona formę przymusowego przejęcia przez państwo własności prywatnej zwykle w trybie ustawodawczym, choć akty nacionalizacyjne mogą mieć również charakter dekretów, czyli aktów wydanych przez władzę wykonawczą (egzekutywę). Ponadto nacionalizacja, przynajmniej w założeniu, ma na celu osiągnięcie korzyści ogólnospołecznych czy też ogólnonarodowych⁷. Warto jednak zaznaczyć, że po II wojnie światowej wiązała się ona m.in. z zawarciem przez Polską Rzeczpospolitą Ludową kilkunaestu układów odszkodowawczych z ówczesnymi tzw. państwami kapitalistycznymi⁸.

⁵ Zagadnienia te omówiłem na konferencji naukowej zorganizowanej pod patronatem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego 26 lutego 2016 roku. Zob. R. Jastrzębski, *Reprywatyzacja w państwie polskim z punktu widzenia historii prawa*, w: *Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe” 2016, t. III, red. M. Pilich, s. 7–24.

⁶ A. Szarek, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania nacionalizacji i restytucji mienia w Polsce*, w: *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, red. W. Czapliński, B. Łukańska, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, s. 337.

⁷ Zob. M. Lachs, *Nacionalizacja i rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych (zagadnienia prawne)*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 10; P. Freyberg, *Nacionalizacja*, w: *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, red. A. Klafkowski, J. Symonides, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976, s. 201–202; M. Muszyński, *Nacionalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1; K. Osajda, *Nacionalizacja i reprywatyzacja*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 3 i nast.

⁸ Do 31 grudnia 1974 roku zawarto trzynaście takich układów. Zob. szerzej: W. Dudek, *Międzynarodowe aspekty nacionalizacji w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, s. 15 i nast.

Z upaństwowieniem mienia wiąże się odszkodowanie (indemnizacja), którego wypłata po zakończeniu II wojny światowej odróżniała nacjonalizację przeprowadzoną w krajach kapitalistycznych od tej dokonanej w krajach socjalistycznych. Dlatego w 1960 roku w *Matej Encyklopedii Prawa* nacjonalizację definiowano jako „prawne przejście na rzecz państwa i wyłączenie z obrotu prywatnego wszystkich (w ustroju socjalistycznym) lub niektórych (w ustroju kapitalistycznym) podstawowych środków produkcji”. Dodano przy tym, że „pierwsze jest koniecznym elementem rewolucji socjalistycznej, występującym w formie aktu jednorazowego lub też procesu rozwojowego rozłożonego na szereg etapów”, z kolei „drugie może być przedsięwzięciem prowadzącym do jakościowych przemian rewolucyjno-ustrojowych; albo też nie naruszających podstaw istniejącego ustroju państwowego”⁹. Wynika z tego, że nacjonalizacja w ustroju socjalistycznym miała na celu jednorazową przebudowę systemu polityczno-gospodarczo-społecznego, a co za tym idzie, w zasadzie nie przewidywała wypłaty odszkodowania. W związku z tym wyżej cytowaną definicję uzupełniono stwierdzeniem, że „w kapitalizmie nacjonalizacja następuje zwykle za odszkodowaniem, w socjalizmie – bez odszkodowania”¹⁰. W ten sposób brak indemnizacji miał prowadzić do osiągnięcia określonych celów ideologicznych, związanych z tworzeniem społeczeństwa socjalistycznego, czyli bezklasowego.

Z wymienionymi wyżej terminami korespondują pojęcia rewindykacji, konfiskaty, sekwestru oraz następstwa prawnopaństwowego, czyli ciągłości prawnej państwa. Rewindykacja oznacza w zasadzie odzyskanie własności lub prawa na drodze zazwyczaj sądowej, co wiąże się ze zwrotem *in natura* lub wypłatą odszkodowania. Konfiskata polega zaś na odebraniu prawa własności przez organy państwa oraz stanowi najczęściej karę za określone działania antypaństwowe, przy czym może stanowić też środek zapobiegawczy. W związku z tym następuje przeniesienie majątku osoby bezpośrednio skazanej na konfiskatę na rzecz skarbu publicznego. Z pojęciem tym związany jest sekwestr (sekwestracja), który oznacza zajęcie mienia na rzecz państwa, czyli tzw. zarząd państwowy. Ma on na celu realizację określonych roszczeń przez państwo, z tytułu np. zaległości podatkowych. Dawniej

⁹ *Mata Encyklopedia Prawa*, red. L. Kurowski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960, s. 365. Zob. A. Hetko, *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1 i nast.; Ł. Bernatowicz, *Reprivatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 38 i nast.; T. Luterek, *Reprivatyzacja. Źródła problemu*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2016, s. 54 i nast.

¹⁰ *Mata Encyklopedia Prawa*, op.cit., s. 365.

stanowił on *sui generis* samoistną karę majątkową wobec uczestników buntów. Ostatnie zagadnienie, dotyczące ciągłości prawnej państwa, oznacza w praktyce podmiot zobowiązany do naprawy szkody, która wynika z wydania określonych aktów prawnych przez państwo obce na terytorium okupowanym bądź organy państwowe działające w określonym systemie politycznym. W tym drugim przypadku wiąże się to ze zmianą zasad ustrojowych, jak miało to miejsce po 1989 roku w państwie polskim, oraz sukcesją dawnego systemu prawnego w obrębie nowej rzeczywistości politycznej.

3.1. Państwo polskie w latach 1918–1939

Odzyskanie przez państwo polskie niepodległości po I wojnie światowej spowodowało, że odżyły nadzieje na zwrot mienia przejętego przez państwa zaborcze. W szczególności dotyczyło to obszaru dawnego zaboru rosyjskiego, na którym były stosowane daleko idące represje wobec uczestników zrywów niepodległościowych, czyli insurekcji kościuszkowskiej, wojny polsko-rosyjskiej (powstania listopadowego) oraz powstania styczniowego¹¹. Najbardziej dotkliwe dla polskiego społeczeństwa były konfiskaty po powstaniu listopadowym. Przejęto wówczas, zgodnie z danymi z 1838 roku, 726 majątków ziemskich, które zostały przeznaczone przede wszystkim na donacje dla urzędników rosyjskich¹², bądź zostały włączone do dóbr skarbowych¹³. Podobna sytuacja miała miejsce po powstaniu styczniowym, przy czym akty ekspropriacyjne objęły przede wszystkim rejon tzw. guberni zachodnich – dawne tereny Litwy i Rusi¹⁴. Na obszarze dawnego Królestwa Polskiego (Kongresowego)

¹¹ Zob. szerzej: A. Suligowski, *Bezprawia i konfiskaty pod rządami rosyjskimi*, Warszawa 1928; P. Makarzewicz, *Rewindykacja dóbr powstańczych w II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, t. X; B. Starzec, *Problem rewindykacji w II Rzeczypospolitej dóbr objętych konfiskatą po powstaniu styczniowym przez rządy carskie*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2009, nr 2.

¹² Zob. szerzej: J. Kaczkowski, *Donacje w Królestwie Polskim*, Warszawa 1917, s. 81 i nast.; J. Kaczkowski, *Donacje*, w: *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, red. H. Konic, t. 1, Warszawa 1931–1935, s. 244–245.

¹³ Zob. szerzej: J. Iwaszkiewicz, *Wykaz dóbr ziemskich skonfiskowanych przez rządy zaborcze w latach 1773–1867*, Warszawa 1929, s. 7 i nast.

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

konfiskaty nie miały już takiego znaczenia¹⁵, słynnym zaś wydarzeniem z tego okresu był zamach na carskiego namiestnika hrabiego Fiodora Berga, dokonany z okien pałacu hrabiego Andrzeja Zamoyskiego, przy ul. Nowy Świat w Warszawie¹⁶. W konsekwencji budynek został oddany pod zarząd wojskowy, co miało, jak zaznaczył w swoim postanowieniu F. Berg, służyć „na wieczne czasy za przykład i naukę dla mieszkańców Warszawy”¹⁷. Po zakończeniu I wojny światowej sprawa zwrotu budynku przy ul. Nowy Świat była dochodzona na drodze sądowej przez spadkobierców A. Zamoyskiego, stając się jednocześnie przedmiotem zainteresowania ówczesnej prasy¹⁸.

Istotnym zagadnieniem prawnym była ocena okresu zaborów, które zmieniły stosunki własnościowe na obszarze państwa polskiego, a, co za tym idzie, także uznanie nowopowstałego państwa polskiego bądź to za prawnego następcę państw zaborczych, dawnej I Rzeczypospolitej, bądź też za państwo nowe, powstałe w wyniku zawarcia Traktatu Wersalskiego¹⁹. Przyjęto wówczas, zgodnie z prawem międzynarodowym, wywodzącą się z prawa rzymskiego koncepcję *ius postliminii*²⁰, zgodnie z którą odzyskanie przez państwo niepodległości po okresie zaborów stanowiło przywrócenie polskiej władzy państwowej. Oznaczało to, że obszar państwa polskiego, I Rzeczypospolitej, został zajęty czasowo przez państwa zaborcze, a jak stwierdził Ludwik Ehrlich „odzyskanie niepodległości przez Polskę w roku 1918 było odzyskaniem przez nią przysługującego jej przez wiele stuleci stanowiska pełnoprawnego podmiotu prawa narodów, a nie powstaniem nowego państwa”²¹. W ten sposób przynajmniej formalnie zachowano *iunctim* między I a II Rzeczpospolitą, a okres zaborów stanowić miał jedynie okres przejściowy.

¹⁵ Ogólna liczba osób skazanych na konfiskatę majątku w Królestwie Polskim w latach 1863–1864 wyniosła 6491, przy czym większość z nich nie posiadała żadnego majątku. Zob. J. Iwaszkiewicz, *Wykaz dóbr ziemskich...*, op.cit., s. 10.

¹⁶ Zob. szerzej: S. Milewski, *Ciemne sprawy międzywojnia*, Iskry, Warszawa 2002, s. 71–77.

¹⁷ Zob. J. Iwaszkiewicz, *Wykaz dóbr ziemskich...*, op.cit., Warszawa 1929, s. 10.

¹⁸ Zob. szerzej: *Żywot nieruchomości Andrzeja hr. Zamoyskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1921, nr 31 i 32, s. 249–251.

¹⁹ Sprawa ta była też przedmiotem zainteresowań po II wojnie światowej. Zob. szerzej: K. Dembski, *Polonia Restituta – kontynuacja czy państwo nowe?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. XXVI, z. 2; S. Krukowski, *Polska odrodzona czy państwo nowe?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1977, t. XXIX, z. 1; L. Antonowicz, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.

²⁰ Zob. szerzej: S. Hubert, *Przywrócenie władzy państwowej (ius postliminii). Rozwój doktryny w teorii i praktyce prawa narodów do początków wieku XIX*, Lwów 1936.

²¹ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1948, s. 133.

Konfiskaty mienia dokonane przez państwa zaborcze, w tym zwłaszcza carską Rosję, już w 1919 roku stały się przedmiotem obrad Sejmu Ustawodawczego²², a także znalazły się na wokandach ówczesnych sądów²³. Wynikiem prac parlamentarnych było uchwalenie kilku ustaw, do których zaliczyć należy:

- 1) ustawę z dnia 4 kwietnia 1920 roku o przywróceniu praw, utraconych wskutek przestępstw politycznych i wojskowych²⁴;
- 2) ustawę z dnia 16 lipca 1920 roku o przywróceniu praw majątkowych unitom²⁵;
- 3) ustawę z dnia 2 grudnia 1921 roku o umowach nabycia nieruchomości, sporządzonych na imię osób podstawionych, oraz o wykupie majątków, sprzedanych z powodu ograniczeń narodowości polskiej²⁶.

Wymienione akty prawne nie stanowiły jednak kompleksowej regulacji zwrotu czy też wypłaty odszkodowania za majątek utracony w związku ze zrywami niepodległościowymi. W tym właśnie okresie Sejm Ustawodawczy wydał rezolucję, w której stwierdził m.in., że „wszystkie konfiskaty majątków osób, które walczyły o Wolność Polski, dokonane przez rządy b. państw zaborczych, bez względu na to, w jakiej nastąpiły formie były aktem gwałtu i bezprawia”, zatem „Sejm wzywa rząd, ażeby możliwie w najkrótszym czasie przedłożył Sejmowi projekt ustawy, która by zgodnie z poczuciem sprawiedliwości, wyrównała krzywdy, jakich od rządów państw zaborczych doznali uczestnicy walk o wolność i ich następcy”²⁷. Przyjęcie rezolucji nie spowodowało jednak uchwalenia odpowiedniej ustawy, co było szeroko komentowane przez ówczesne środowiska prawnicze, m.in. na I Zjeździe Prawników Polskich, który odbył się w Wilnie w czerwcu 1924 roku²⁸.

²² Zob. Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 831, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922); Sprawozdanie Komisji Prawniczej w sprawie przedłożonego przez Rząd projektu ustawy o przywróceniu praw skazanym za przestępstwa polityczne i wojskowe (druk nr 831) oraz wniosku nagłego posła Malinowskiego i tow. w sprawie przywrócenia praw obywatelom Rzeczypospolitej, skazanym za przestępstwa polityczne przez rządy państw zaborczych (druk nr 581), druk sejmowy nr 999, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922).

²³ Zob. S. Milewski, op.cit., s. 70–80.

²⁴ DzU 1920, nr 39, poz. 230.

²⁵ DzU 1920, nr 89, poz. 583.

²⁶ DzU 1921, nr 106, poz. 767.

²⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 144. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 maja 1920 roku, łam 23–26, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922).

²⁸ Zob. szerzej: *Pamiętnik I (VIII) Zjazdu Prawników Polskich w Wilnie 8–10 VI 1924*, red. A. Parczewski, F. Bossowski, „Rocznik Prawniczy Wileński”, R. II, zeszyt dodatkowy I; F. Bossowski, *W sprawie majątków zabranych po roku 1863 (referat na Zjazd Prawników w Wilnie)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 8–10 czerwca 1924, dodatek do nr. 22.

Wobec braku ustawowej regulacji w zakresie tego zagadnienia były wnoszone powództwa przeciwko ówczesnemu skarbowi państwa przez spadkobierców, którzy domagali się zwrotu skonfiskowanego majątku. Wśród nich najbardziej znana była sprawa wytoczona przez Stefana Szumkowskiego przeciwko spadkobiercom Mikołaja syna Jana Rubcowa o zwrot majątku, który został skonfiskowany ojcu powoda za udział w powstaniu 1863 roku²⁹, drugą zaś sprawą był zwrot majątku „Witwiniec”³⁰. Sprawy te znalazły się ostatecznie w kognicji Sądu Najwyższego, który *explicite* uznał, że właściwą drogą do odzyskania majątku w ówczesnym stanie prawnym był tryb sądowy, a konfiskaty dokonane przez państwa zaborcze mogły istnieć dopóty, dopóki funkcjonował poprzedni stan polityczno-prawny, sprzed rezygnacji państwowości polskiej po I wojnie światowej. Natomiast z chwilą odzyskania niepodległości przez państwo polskie osoby uprawnione (spadkobiercy) mogły dochodzić swoich praw do skonfiskowanego majątku, w szczególności jego zwrotu, jeśli znajdował się on w posiadaniu ówczesnego skarbu państwa.

W ten sposób powstała sytuacja oznaczająca tzw. próżnię legislacyjną, w której zwrot *in natura* czy też indemnizacja miała zależeć od dyskrecjonalnej władzy sądów. Prace legislacyjne prowadzono dość opieszale, *notabene* od 1929 roku³¹. Liczbę spraw związanych z rewindykacją skonfiskowanych dóbr, wytoczonych skarbowi państwa, szacowano w 1931 roku na przeszło 100, przy czym powierzchnia majątków miał wynosić około 215 000 ha³². Spowodowało to dość szybką reakcję Prokuraturii Generalnej, której Prezes Stanisław Bukowiecki wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o jak najszybsze przygotowanie projektu ustawy, gdyż ustalona

²⁹ Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13–27 października i 10 listopada 1925 roku, Ac N 227/25, sekcja 4, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 2, s. 22–27; orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 11–12 maja 1928 roku, I C 592/26, „Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej” 1928, poz. 98; „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, nr 48, s. 762–765. Zob. C. Berzowski, *Kilka uwag publiczno-prawnych o motywach wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11/12 maja 1928 r. w sprawie Stefana Szumkowskiego przeciwko Sergiuszowi Kutakowskiemu i innym*, „Głos Sądownictwa” 1929, nr 4; F. Bossowski, *Jeszcze w sprawie konfiskat popowstaniowych*, „Głos Sądownictwa” 1929, nr 6.

³⁰ Zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego – 4 marca 1930 roku, I C 894/29, „Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej” 1930, poz. 43.

³¹ Zob. Archiwum Akt Nowych, Prokuratoria Generalna RP w Warszawie 1919–1939, sygn. 8, karta 1–5.

³² Zob. pismo Prokuraturii Generalnej do Ministra Skarbu z dnia 20 października 1931 roku oraz Ministerstwa Rolnictwa do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1931 roku, Archiwum Akt Nowych, Prokuratoria Generalna RP w Warszawie 1919–1939, sygn. 9, karta 42, 45.

przez Sąd Najwyższy linia orzecznicza mogła przynieść wysokie koszty sądowe i poważne straty materialne dla skarbu państwa³³.

Zaistniała sytuacja niejako wymusiła szybkie posunięcia legislacyjne, których rezultatem była ustawa z dnia 18 marca 1932 roku o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość³⁴. Unormowanie w swojej treści było bardzo lakoniczne, składało się bowiem tylko z 13 artykułów. Ustawa określiła krąg osób uprawnionych, ograniczając je do: uczestników walk o odzyskanie niepodległości w okresie 1830–1864, małżonka, o ile pozostał przy życiu, oraz zstępnych w linii prostej. Poza tym osoba uprawniona miała posiadać obywatelstwo polskie oraz nie mogła być karana za przestępstwa przeciwko państwu polskiemu. Ustawa ograniczała również czasowo dochodzenie roszczeń, w tym przedmiotem zwrotu mogły być dobra bezpośrednio przejęte przez państwo polskie po państwach zaborczych, przy czym miały one znajdować się w posiadaniu państwa polskiego. Decyzję, stanowiącą tytuł własności, o przyznaniu dóbr osobom uprawnionym podejmował minister skarbu w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości oraz ministrem rolnictwa i reform rolnych, a w przypadku nieruchomości miejskich – z ministrem robót publicznych oraz sprawiedliwości. Warto dodać, że wydanie majątku było związane z uiszczeniem bądź zabezpieczeniem odpowiedniej kwoty podatku, który charakteryzował się skalą progresywną od 4% do 30%. Był on wyliczany na podstawie (czystej) wartości dóbr powyżej 10 tys. zł, a w przypadku gdy wartość majątku przekraczała 50 mln zł, obowiązywała stawka maksymalna (30%)³⁵.

Ostatnim aktem rewindykacyjnym była ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 roku o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk

³³ Archiwum Akt Nowych, Prokuratoria Generalna RP w Warszawie 1919–1939, sygn. 9, karta 1–5. Zob. S. Bukowiecki, *Ź rozmyślań nad sprawą procesów konfiskacyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1932, z. 1.

³⁴ DzU 1932, nr 24, poz. 189. Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 roku zmieniające niektóre przepisy ustawy z dnia 18 marca 1932 roku o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość (DzU 1932, nr 91, poz. 771).

³⁵ Regulacje wykonawcze do ustawy rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 19 maja 1932 roku wydane w porozumieniu z Ministrami: Sprawiedliwości, Rolnictwa, Reform Rolnych i Robót Publicznych w sprawie trybu postępowania w myśl ustawy z dnia 18 marca 1932 roku o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość (DzU 1932, nr 45, poz. 432) oraz rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 7 czerwca 1932 roku w sprawie trybu oszacowania dóbr skonfiskowanych przez b. rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość, a podlegających wydaniu przez Państwo Polskie oraz w sprawie wyznaczenia władz i określenia ich postępowania w związku z wymiarem i poborem podatku od tych dóbr (DzU 1932, nr 51, poz. 491).

o niepodległość i będących w posiadaniu związków samorządowych³⁶. Uchwalenie jej wiązało się z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 23 maja – 14 czerwca 1934 roku³⁷, które było niekorzystne dla ówczesnego samorządu terytorialnego – gmin miejskich. W praktyce ustawa z 1937 roku stanowiła nowelizację ustawy z 1932 roku, ze zmianami dotyczącymi związków samorządowych.

Wynika z tego, że zwrot majątków skonfiskowanych przez państwa zaborcze napotykał na duże trudności w czasach II Rzeczypospolitej, mimo że już w okresie działalności Sejmu Ustawodawczego (1919–1922) deklarowano wynagrodzenie szkód związanych ze zrywami niepodległościowymi. Według współczesnych szacunków zwrot majątków objął około stu kilkudziesięciu właścicieli lub ich spadkobierców, co miało stanowić około 200 tys. ha³⁸. Warto zasygnalizować, że w okresie II Rzeczypospolitej istotnym problemem społecznym była reforma rolna, której zmienne losy nie spowodowały jednak istotnych zmian własnościowych na polskiej wsi³⁹. Własność chłopska, zgodnie z danymi statystycznymi, powiększyła się wówczas o zaledwie 13%, a powierzchnia majątków obszarowych zmniejszyła się o 16%⁴⁰. Dlatego też reforma rolna stanowiła istotne zagadnienie polityczno-społeczne zarówno przed, jak i po II wojnie światowej na ziemiach polskich.

3.2. Państwo polskie po 1944 roku

Powstanie państwa polskiego po II wojnie światowej było związane ze zmianami polityczno-gospodarczo-społecznymi w Europie Środkowej, które wynikały

³⁶ DzU 1937, nr 30, poz. 221.

³⁷ C I 2940/33, „Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej” 1935, poz. 59, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1935, poz. 85.

³⁸ Tak podał: T. Nałęcz, *Medale, nie majątki*, „Gazeta Wyborcza”, 3 stycznia 1998, nr 2, s. 15; S. Płaza *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. 3: okres międzywojenny*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2001, s. 130.

³⁹ Zob. szerzej: A. Ajnenkiel, *Ustawodawstwo agrarne*, w: *Historia Państwa i Prawa Polski 1918–1939*, część I, red. F. Ryszka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962, s. 322 i nast.; M. Stanulewicz, *Reforma rolna jako próba regulacji stosunków agrarnych w Polsce. Koncepcje i próby ich realizacji w latach 1918–1944*, w: *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, red. E. Borkowska–Bagieńska, W. Szafranski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008, s. 11 i nast.; R. Jastrzębski, *Zagadnienia prawne reform agrarnych na ziemiach polskich w XX wieku*, w: *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2016, s. 17 i nast.

⁴⁰ Zob. M. Mieszczankowski, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960, s. 69.

z wprowadzenia radykalnych reform. Były one oparte na wzorach radzieckich, wynikających z określonych założeń ideologicznych, co dotyczyło zwłaszcza *sensu largo* przekształceń własnościowych. Reformy te stanowiły w pewnym sensie nawiązanie do postulatów stronnictw politycznych z okresu *in statu nascendi* państwowości polskiej po I wojnie światowej. W szczególności chodzi o program polityczny powstałego 7 listopada 1918 roku tzw. rządu lubelskiego, którego celem było m.in. przeprowadzenie radykalnej reformy rolnej, przejęcie przez państwo lasów, a także nacjonalizacja niektórych gałęzi przemysłu⁴¹. Dwa pierwsze postulaty zostały wyrażone w uchwale Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 roku w przedmiocie zasad przyszłej reformy rolnej⁴². W zmienionej rzeczywistości politycznej po II wojnie światowej, kiedy państwo polskie znalazło się w radzieckiej strefie wpływów, przeprowadzenie radykalnych reform gospodarczo-społecznych stanowiło priorytet nowej władzy ludowej. Zmiany te zostały już zresztą wcześniej zapowiedziane w manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 roku⁴³.

Kluczowe znaczenie w tym przypadku miała reforma rolna. Warto bowiem podkreślić, że jednym z pierwszych aktów prawnych nowej władzy ludowej był właśnie dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej⁴⁴, którego niejako uzupełnieniem było rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 roku w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej⁴⁵. Z dekretem o reformie rolnej korespondują inne akty prawne dotyczące zmian w strukturze agrarnej państwa. Zaliczyć do nich należy m.in. dekret z dnia 6 września 1946 roku o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska⁴⁶, dekret z dnia 8 marca 1946 roku o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁴⁷ oraz

⁴¹ Zob. K.W. Kumaniecki, *Odbudowa Państwowości Polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924, s. 130–132.

⁴² Dz. Urz. Głównego Urzędu Ziemskiego Rzeczypospolitej Polskiej, 1920, s. 97–102; druk sejmowy nr 530, 839, Sejm Ustawodawczy (1919–1922).

⁴³ Załącznik do DzU 1944, nr 1.

⁴⁴ DzU 1944, nr 4, poz. 17. Tekst jednolity dekretu obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 18 stycznia 1945 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (DzU 1945, nr 3, poz. 13).

⁴⁵ DzU 1944, nr 10, poz. 51.

⁴⁶ DzU 1946, nr 49, poz. 279.

⁴⁷ DzU 1946, nr 13, poz. 87. Zob. szerzej: M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiedzynarodowe i porównawcze*, „Sto”, Bielsko-Biała 2003, s. 137 i nast.

ustawę z dnia 20 marca 1950 roku o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego⁴⁸.

Zmiany własnościowe wynikały także m.in. z przejścia przez państwo polskie lasów, nacjonalizacji przemysłu, która oznaczała przejście przez państwo ludowe podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, odbudowy stolicy państwa polskiego, a także regulacji dotyczących zobowiązań pieniężnych, zaciągniętych przede wszystkim przed II wojną światową. W związku z tym zostały wydane inne akty prawne, takie jak: dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 roku o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa⁴⁹, dekret z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁵⁰, ustawa z dnia 3 stycznia 1946 roku o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁵¹, ustawa z dnia 18 listopada 1948 roku o przejściu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych⁵², dekret z dnia 27 lipca 1949 roku o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych⁵³.

Istotne znaczenie miała także zmiana granic państwa polskiego, tzn. wyznaczenie zachodniej granicy wzdłuż Odry i Nisy Łużyckiej, a wschodniej wzdłuż tzw. linii Curzona. Oznaczało to *de facto* utratę przez państwo polskie około 180 tys. km² powierzchni ziem wschodnich oraz włączenie około 103 tys. km² terytoriów należących do państwa niemieckiego, czyli tzw. Ziemi Odzyskanych⁵⁴. Konsekwencją zmian terytorialnych były ruchy migracyjne ludności. Z perspektywy współczesnych zagadnień reprivatyzacyjnych Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego zawarł tzw. umowy (układy) republikańskie 9 września 1944 roku z rządami Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej oraz umowę z dnia 22 września 1944 roku z rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej⁵⁵. Zgodnie z treścią tych dokumentów ówczesne państwo

⁴⁸ DzU 1950, nr 9, poz. 87.

⁴⁹ DzU 1944, nr 15, poz. 82.

⁵⁰ DzU 1945, nr 50, poz. 279. Zob. szerzej: A. Hetko, op.cit.; Ł. Bernatowicz, op.cit., s. 17 i nast.

⁵¹ DzU 1946, nr 3, poz. 17. Zob. szerzej: J.W. Gołębiowski, *Nacjonalizacja przemysłu w Polsce*, Książka i Wiedza, Warszawa 1956.

⁵² DzU 1948, nr 57, poz. 456.

⁵³ DzU 1949, nr 45, poz. 332.

⁵⁴ Zob. M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 21–25.

⁵⁵ Zob. R. Kwiecień, *Charakter prawny i znaczenie umów repatriacyjnych z 9 i 22 września 1944 roku*, „Przeгляд Sejmovy” 2005, nr 4.

polskie zobowiązało się do wypłacenia ludności przesiedlonej ze wskazanych terenów ekwiwalentu za pozostawiony tam przez nią majątek zarówno ruchomy, jak i nieruchomy, co współcześnie określa się mianem mienia zabużańskiego⁵⁶.

Wymienione wyżej akty prawne stanowią zasadniczy zręb regulacji, które stały się podstawą zarówno przeprowadzenia radykalnych reform gospodarczo-społecznych po II wojnie światowej na terytorium Polski Ludowej, jak i obowiązującego współcześnie ustawodawstwa. Należy jednak zaznaczyć, że akty ekspropriacyjne były wydawane w latach 1944–1962⁵⁷, przy czym najbardziej radykalne reformy własnościowe przypadły na lata 40. W tym okresie formalnie obowiązywała ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁸, na której podstawowe założenia powoływała się nowa władza ludowa zarówno w manifestie z 22 lipca 1944 roku, jak i w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁹. W związku z tym istotne znaczenie miał art. 99 Konstytucji z 1921 roku, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska m.in. uznawała wszelką własność jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, a jej ograniczenie lub zniesienie mogło nastąpić ze względów wyższej użyteczności i to za odszkodowaniem na podstawie ustawy.

Akty prawne o charakterze ekspropriacyjnym zostały wydane przez władzę ludową w okresie kształtowania się nowego ustroju polityczno-gospodarczo-społecznego. W zasadzie były to regulacje, które wykluczały kognicję zarówno sądownictwa powszechnego, jak i administracyjnego. To ostatnie nie było powoływane od czasu zakończenia II wojny światowej do początku lat 80. Ponadto nie

⁵⁶ Zob. szerzej: K. Michniewicz-Wanik, *Mienie zabużańskie. Prawne podstawy realizacji roszczeń*, NORTOM, Wrocław 2008; J. Sadowski, R. Trzaskowski, K. Zaradkiewicz, „*Mienie zabużańskie*” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim, Warszawa 2002; A. Zoll, *Zabawa z zabużanami*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 175(6252); P. Łaski, *Refleksje na temat żądań odszkodowawczych zabużan z tytułu utraty mienia na kresach wschodnich w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 4; R. Pessel, *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 59–77; M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 203 i nast.

⁵⁷ Zob. szerzej: *Reprywatyzacja – odzyskaj swoje mienie. Sprawdź, czy jesteś właścicielem. Akty prawne o charakterze wyłączeniowym od 1944 roku. Projekt ustawy o reprywatyzacji. Opracowano według stanu prawnego na dzień 31 sierpnia 1992 r.*, Warszawa 1992; J. Antosiewicz, *Reprywatyzacja*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1993, s. 7 i nast.; R. Pessel, op.cit., s. 15 i nast.; K. Osajda, op.cit., s. 53 i nast.; A. Hetko, op.cit., s. 72 i nast.; T. Luterek, op.cit., s. 97 i nast.

⁵⁸ DzU 1921, nr 44, poz. 267.

⁵⁹ DzU 1947, nr 18, poz. 71.

przewidywały one w zasadzie żadnej indemnizacji na rzecz podmiotów, które zostały pozbawione prawa własności. Inną charakterystyczną cechą tych reform była skala zmian własnościowych. Egzemplifikację tego zjawiska stanowi reforma rolna rozpoczęta w 1944 roku, a formalnie zakończona dopiero w 1958 roku⁶⁰. Według szacunków z lat 60. XX wieku 30% ziemi chłopskiej pochodziło właśnie z reformy agrarnej⁶¹, przy czym zgodnie z danymi statystycznymi do końca 1949 roku nadano 6 070 100 ha dla 1 068 400 rodzin, z czego w trybie reformy rolnej: 2 384 400 ha dla 601 500 rodzin, w trybie osadnictwa zaś 3 685 700 dla 466 900 rodzin⁶². Natomiast zgodnie z danymi przytaczanymi na II Kongresie Ogólnopolskim Porozumienia Organizacji Rewindykacyjnych, który odbył się w marcu 2007 roku, państwo przejęło po 1944 roku 2700 tys. ha użytków rolnych oraz 1780 tys. ha lasów⁶³. Dane te pozwalają zrozumieć skalę zmian własnościowych po II wojnie światowej na ziemiach polskich, które związane były z wprowadzeniem nowego systemu ekonomiczno-polityczno-społecznego.

Na marginesie należy zaznaczyć, że państwo polskie w związku z przejściem mienia należącego do obywateli innych państw, przede wszystkim na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz ustawy o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, zawarło z innymi państwami tzw. układy indemnizacyjne. Tego rodzaju umów Polska Ludowa zawarła w latach 1948–1971 dwanaście⁶⁴. Na ich podstawie ówczesne państwo polskie przekazało rządów państw obcych określone w umowach kwoty pieniężne na uregulowanie roszczeń odszkodowawczych obywateli tych państw, których mienie zostało

⁶⁰ Zob. ustawa z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (DzU 1958, nr 17, poz. 71). Zob. szerzej: H. Świątkowski, *Niektóre zagadnienia z zakresu uporządkowania i zakończenia reformy rolnej i osadnictwa rolnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1958, nr 5; S. Breyer, *Zagadnienie uporządkowania własności chłopskiej*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 8–9; W. Góra, *Reforma rolna PKWN*, Książka i Wiedza, Warszawa 1969; H. Stąbek, *Dzieje polskiej reformy rolnej 1944–1948*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1972; A. Herman, *Od PKWN do własności. Restytucja mienia przejętego dekretem reformy rolnej*, Wydawnictwo Nowy Świat, Warszawa 2010.

⁶¹ Zob. szerzej: B. Głębowicz, *Przemiany stosunków agrarnych w Polsce w latach 1944–1965*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1967, z. 22.

⁶² *Rolniczy Rocznik Statystyczny 1945–1965*, Warszawa 1966, s. 115; *Rocznik Statystyczny 1959*, Warszawa 1959, s. 184.

⁶³ P. Makarzec, *Sprawozdanie z II Kongresu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Rewindykacyjnych, Warszawa, 19 marca 2007*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, t. X, s. 174.

⁶⁴ Umowy indemnizacyjne zostały zawarte z: Francją, Danią, Szwajcarią, Szwecją, Wielką Brytanią, Norwegią, Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej, Belgią i Wielkim Księstwem Luksemburga, Grecją, Holandią, Austrią, Kanadą. Zob. szerzej: W. Dudek, op.cit., s. 98 i nast.

znacjonalizowane. Co ciekawe, w umowach tych stwierdzono, że obywatele innych państw, którzy utracili mienie znajdujące się na terytorium państwa polskiego w wyniku nacjonalizacji, zrzekli się wszelkich roszczeń w stosunku do państwa polskiego⁶⁵.

W związku z transformacją ustrojową, jaka miała miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, aktualna stała się sprawa reprivatyzacji mienia przejętego przez państwo po zakończeniu II wojny światowej. Kwestia reprivatyzacji pozostawała zresztą w kręgu zainteresowań ówczesnej prasy, która komentowała kolejne projekty ustaw reprivatyzacyjnych⁶⁶. Pierwsze projekty reprivatyzacyjne powstały już w 1990 roku. Co istotne, zakres przedmiotowy reprivatyzacji dotyczył aktów prawnych – ustaw i dekretów – z lat 1944–1962. Największa aktywność legislacyjna miała miejsce podczas obrad Sejmu II kadencji, wówczas wniesiono bowiem aż 8 projektów reprivatyzacyjnych⁶⁷. W praktyce tylko projekt ustawy z 2001 roku⁶⁸ miał realne szanse na wejście w życie, został on jednak skutecznie zawetowany w marcu tegoż roku przez ówczesnego Prezydenta Rzeczypospolitej A. Kwaśniewskiego. Prezydent uzasadniał swoją decyzję m.in. tym, że projekt ustawy wprowadza kosztowny model reprivatyzacji, który wywoła znaczne skutki finansowe obciążające gospodarkę kraju, oraz zagraża funkcjonowaniu podmiotów prawnych, w tym działalności jednostek samorządu terytorialnego⁶⁹.

Warto jednak zaznaczyć, że Rzeczpospolita Polska jako jedyne państwo tzw. bloku wschodniego nie uchwaliła ustawy reprivatyzacyjnej. Większość krajów

⁶⁵ Zob. szerzej: *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2016*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-646, wrzesień 2016, s. 22–24.

⁶⁶ Zob. szerzej: *Reprivatyzacja. Przegląd prasy: czerwiec–październik 1992*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, „Materiały i Dokumenty” 1992, nr 31; *Reprivatyzacja. Materiały z dyskusji prasowej (II połowa 1994 r. – lipiec 1995 r.)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, „Materiały i Dokumenty”, nr 149; *Reprivatyzacja – dotychczasowy przebieg prac legislacyjnych. Reprivatyzacja w krajach Europy Środkowowschodniej*, „Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu” 1994, nr 194; *Prace legislacyjne Sejmu II kadencji i Senatu III kadencji 1.09.1995–30.08.1996. Gospodarka, prywatyzacja, reprivatyzacja*, „Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu” 1996, nr 331.

⁶⁷ Zob. szerzej: *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2010, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-591, październik 2010; *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2016*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-646, wrzesień 2016; Ł. Bernatowicz, op.cit., s. 230 i nast.; K. Dobrzeniecki, M. Romanowski, *Reprivatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2015, s. 76 i nast.; T. Luterek, op.cit., s. 285 i nast.

⁶⁸ Zob. szerzej: R. Pessel, op.cit., s. 131–178.

⁶⁹ Druk nr 2719, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja.

postkomunistycznych w latach 1990–1993, czyli już w początkowym etapie przemian polityczno-gospodarczo-społecznych, przyjęła bowiem takie ustawy. Oczywiście odznaczały się one różnym zakresem regulacji, który zależał od charakteru i specyfiki danego państwa. Unormowania te różniły się przede wszystkim: określeniem podmiotów uprawnionych, przedmiotem reprivatyzacji, formą reprivatyzacji oraz trybem postępowania⁷⁰.

Brak takiej regulacji w polskim porządku prawnym jest obecnie widoczny. Oczywiście ustawa reprivatyzacyjna powinna była zostać uchwalona już w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, czego polski ustawodawca jednak nie uczynił⁷¹. Dlatego słuszne jest stwierdzenie, że „przeprowadzenie reprivatyzacji wydaje się konieczne, zarówno w interesie państwa polskiego jak i tym bardziej byłych właścicieli”, gdyż „brak ustawowej regulacji tej problematyki może skutkować znacznie większym obciążeniem dla budżetu państwa niż przeprowadzenie reprivatyzacji choćby w ograniczonym zakresie”⁷². W ten sposób brak ustawy reprivatyzacyjnej stał się już zarzewiem niekończących się sporów sądowych oraz działań o charakterze *praeter legem*. Podobna sytuacja miała zresztą miejsce w państwie polskim przed wybuchem II wojny światowej, kiedy to orzecznictwo sądowe niejako wymusiło uchwalenie ustawy z 1932 roku.

Podsumowanie

Scharakteryzowane zagadnienia i losy reprivatyzacji w państwie polskim w XX wieku mogą stanowić kanwę dalszych rozważań dotyczących restytucji mienia przejętego w związku z działalnością nacjonalizacyjną państwa polskiego

⁷⁰ Zob. szerzej: K. Sobczak, *Reprivatyzacja*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 1; M. Granat, *Reprivatyzacja w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej* oraz P. Rychetský, *Reprivatyzacja w czeskim systemie prawnym. Stan legislacyjny i praktyka*, w: *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji...*, op.cit.; R. Pessel, op.cit., s. 179–196; P. Makarzec, *Reprivatyzacja w Polsce i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, t. 2; P. Makarzec, *Różne modele reprivatyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej na przykładzie Czech, Niemiec i Węgier*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2006, t. 7; *Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-597, luty 2011; Ł. Bernatowicz, op.cit., s. 204 i nast.

⁷¹ Co do przyczyn braku ustawy reprivatyzacyjnej zob. T. Luterek, op.cit., s. 271 i nast.

⁷² *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2016*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-646, wrzesień 2016, s. 20.

po II wojnie światowej. Warto jednak zwrócić uwagę na pewne stałe problemy⁷³, które ogniskują się wokół kilku rudymenarnych zagadnień:

- 1) zwrotu *in natura* przejętego przez państwo majątku albo wypłaty indemnizacji (ekwiwalentu pieniężnego) czy też wypłaty niejako zadośćuczynienia za ten majątek przez państwo, co może jednak obejmować tylko znikomą część jego wartości rynkowej;
- 2) kręgu osób, które mogą dochodzić roszczeń z tytułu przejęcia przez państwo majątku, np. mają to być tylko spadkobiercy w linii prostej, obywatele państwa polskiego;
- 3) dopuszczalności zbywania roszczeń, które przysługują osobom uprawnionym;
- 4) okresu, za jaki państwo ma dokonać zwrotu przejętego mienia, w tym przedawnienia roszczeń objętych reprivatyzacją;
- 5) trybu postępowania, w tym określenia terminu prekluzyjnego, do którego mogą być zgłaszane roszczenia, oraz zakresu obowiązków podatkowych, związanych ze zwrotem mienia.

Należy podkreślić, że II Rzeczpospolita, współcześnie często postrzegana jako przykład zastosowania trafnych rozwiązań legislacyjnych, nie unormowała zbyt szybko kwestii zwrotu majątków skonfiskowanych przez dawne państwa zaborcze, w szczególności carską Rosję. Dopiero pod wpływem judykatury ówczesnego Sądu Najwyższego na początku lat 30., bo w 1932 roku, ukazała się odnośna ustawa, której postanowienia zawierały szereg warunków, jakie musiały spełniać osoby uprawnione do zwrotu mienia skonfiskowanego w związku ze zrywami niepodległościowymi. Dodać przy tym należy, że zwrot majątków dotyczył zaledwie około stu kilkudziesięciu właścicieli lub ich spadkobierców, co miało stanowić w przybliżeniu 200 tys. ha. Zmiany własnościowe po II wojnie światowej miały natomiast szerszy zasięg. W przypadku nieruchomości państwo miało przejąć 2700 tys. ha użytków rolnych oraz 1780 tys. ha lasów, nie licząc znacjonalizowanych przedsiębiorstw. Współcześnie wartość przejętego mienia, na podstawie aktów nacjonalizacyjnych, szacuje się na około 190 mld zł, a roszczeń reprivatyzacyjnych nawet

⁷³ Zob. W. Dudek, *Regulowanie odszkodowań wynikających z roszczeń na tle ustawodawstwa nacjonalizacyjnego (zagadnienia prawno-międzynarodowe)*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 6; J. Szachułowicz, *Prawna i ekonomiczna problematyka reprivatyzacji nieruchomości rolnych*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3; W.J. Katner, *Uwarunkowania prawne reprivatyzacji w Polsce (zakres przedmiotowy i podmiotowy, roszczenia reprivatyzacyjne)*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7; J. Szachułowicz, *Zasady i organizacja reprivatyzacji*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9; Ł. Bernatowicz, op.cit., s. 264 i nast.

na 250 mld zł⁷⁴. Warto jednak dodać, że w obliczeniach tych nie uwzględnia się zadłużenia hipotecznego nieruchomości sprzed wybuchu II wojny światowej, często wyrażonego w dolarze w złocie⁷⁵. W związku z tym wycena majątku objętego roszczeniami reprivatyzacyjnymi jest w praktyce wyjątkowo trudnym zadaniem⁷⁶.

Ponadto należy zwrócić uwagę na zagadnienie ciągłości prawnej między II Rzeczpospolitą a okresem po 1989 roku, z czym wiąże się uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 roku o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską, gdzie stwierdza się, że „akty normatywne stanowiące przez niesuwerennego prawodawcę w latach 1944–1989 pozbawione są mocy prawnej”, a „dotyczy to w szczególności aktów normatywnych naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie”⁷⁷. Oczywiście uchwała Senatu nie ma mocy obowiązującego prawa, a przyjęcie jej literalnego brzmienia w odniesieniu do aktów nacjonalizacyjnych oznaczałoby w praktyce powrót do współcześnie nieznanymi bliżej stosunków własnościowych⁷⁸. Dlatego nie można uznawać za nieistniejące aktów nacjonalizacyjnych wydanych przez władzę ludową, a tym samym negować zmian własnościowych, jakie dokonały się po II wojnie światowej. Spowodowałyby to bowiem powstanie chaosu legislacyjnego, a tym samym własnościowego. Z kolei stosowana w praktyce reprivatyzacja, której przykładem są dziś tzw. grunty warszawskie, stanowi działania, łagodnie rzecz ujmując, mające na celu obejście prawa. Zwrócił na to uwagę Bohdan Zdziennicki, który stwierdził, że „obecnie prowadzona reprivatyzacja nie ma więc podstaw prawnych i wyrządza olbrzymie szkody”, a zatem „powinna być przerwana i rozliczona w ramach postępowań nadzorczych”⁷⁹. W odniesieniu do tzw. afery warszawskiej jest to związane z działalnością powołanej w tym celu komisji⁸⁰. Warto dodać, że *sui generis* reprivatyzacja została przeprowadzona w stosunku do obywateli państw obcych, których majątki zostały przejęte przez państwo polskie w wyniku zawarcia układów

⁷⁴ Zob. B. Zdziennicki, *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze” 2015, z. 3, s. 5.

⁷⁵ Zob. R. Jastrzębski, *Wpływ siły nabywczej pieniądza na wykonanie zobowiązań prywatno-prawnych w II Rzeczypospolitej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 249 i nast.

⁷⁶ Zob. T. Luterek, op.cit., s. 305 i nast.

⁷⁷ „Monitor Polski”, nr 12, poz. 200. Zob. S. Jarosz, *Zagadnienia konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7.

⁷⁸ Zob. W. Lang, *Problem reprivatyzacji w kontekście zasad państwa prawa i aksjologii polskiego systemu prawa*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2001, nr 1, red. E. Kustra.

⁷⁹ B. Zdziennicki, op.cit., s. 32.

⁸⁰ Zob. ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (DzU 2017, poz. 718).

indemnizacyjnych, oraz związków wyznaniowych, co jest związane z działalnością tzw. komisji regulacyjnych⁸¹. W związku z tym zaskakuje brak odnośnej regulacji prawnej w przypadku obywateli państwa polskiego.

Całkowita reprivatyzacja, w związku ze skalą przekształceń własnościowych po II wojnie światowej, jest oczywiście niemożliwa do wykonania w praktyce. Współcześnie *de lege ferenda* umiarkowana interwencja ustawodawcy wydaje się jednak rozwiązaniem najbardziej racjonalnym. Stanowiłaby ona *sui generis* zadośćuczynienie, a nie zwrot *in natura* czy indemnizację za utracone mienie. Wielkość rekompensaty powinna zaś oscylować między 10 a 20% wartości mienia, zwykle nieruchomości. Taka skala wynika przede wszystkim z konieczności uwzględnienia: nieodwracalnych skutków zmian własnościowych, spowodowanych upływem czasu, trudności oszacowania wielkości indemnizacji, zadłużenia nieruchomości przed wybuchem II wojny światowej, a przede wszystkim z realnych możliwości Skarbu Państwa. Zresztą spłata tego zadośćuczynienia powinna zostać rozłożona na okres co najmniej 5-letni.

W ten sposób ostatecznie nastąpiłoby zamknięcie kwestii reprivatyzacyjnej w państwie polskim, które nie może ustanowić odpowiedniego aktu prawnego od przeszło 25 lat, czyli od 1989 roku, mimo powstania, jak się szacuje, około 20 projektów ustaw reprivatyzacyjnych. Regulacja taka wykluczyłaby również patologie związane z tzw. dziką reprivatyzacją, której przykładem jest obszar Warszawy. Warto bowiem pamiętać, że żadna ustawa, nawet najlepsza, nie cofnie stosunków własnościowych po ponad 70 latach od zakończenia II wojny światowej. Z kolei proponowane ogólne założenia ustawy rekompensacyjnej nie naprawią też krzywd, jakie powstały w wyniku wprowadzenia radykalnych reform polityczno-społeczno-gospodarczych, mimo najlepszych chęci współczesnego ustawodawcy.

Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Ustawodawstwo agrarne*, w: *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. I, red. F. Ryszka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962.
- Antonowicz L., *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przeгляд Sejmowy” 1998, nr 5.

⁸¹ Np. zob. D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła Katolickiego w postępowaniu przed komisją majątkową*, KUL, Lublin 2008; A. Czohara, T.J. Zieliński, *Ustawa o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

- Antosiewicz J., *Reprivatyzacja*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1993.
- Archiwum Akt Nowych, Prokuratoria Generalna RP w Warszawie 1919–1939, sygn. 8, 9.
- Berezowski C., *Kilka uwag publiczno-prawnych o motywach wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11/12 maja 1928 r. w sprawie Stefana Szumkowskiego przeciwko Sergiuszowi Kutakowskiemu i innym*, „Głos Sądownictwa” 1929, nr 4.
- Bernatowicz Ł., *Reprivatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Bossowski F., *Jeszcze w sprawie konfiskat popowstaniowych*, „Głos Sądownictwa” 1929, nr 6.
- Bossowski F., *W sprawie majątków zabranych po roku 1863 (referat na Zjazd Prawników w Wilnie)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 8–10 czerwca 1924, dodatek do nr. 22.
- Breyer S., *Zagadnienie uporządkowania własności chłopskiej*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 8–9.
- Bukowiecki S., *Z rozmyślań nad sprawą procesów konfiskacyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1932, z. 1.
- Czohara A., Zieliński T.J., *Ustawa o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 roku o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (DzU 1944, nr 15, poz. 82).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (DzU 1944, nr 4, poz. 17). Tekst jednolity dekretu obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 18 stycznia 1945 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (DzU 1945, nr 3, poz. 13).
- Dekret z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (DzU 1945, nr 50, poz. 279).
- Dekret z dnia 27 lipca 1949 roku o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych (DzU 1949, nr 45, poz. 332).
- Dekret z dnia 6 września 1946 roku o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (DzU 1946, nr 49, poz. 279).
- Dekret z dnia 8 marca 1946 roku o majątkach opuszczonych i poniemieckich (DzU 1946, nr 13, poz. 87).
- Dembski K., *Polonia Restituta – kontynuacja czy państwo nowe?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. XXVI, z. 2.
- Dobrzeński K., Romanowski M., *Reprivatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2015.
- Druk nr 2719, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja.
- Druk Sejmowy nr 530, 831, 839, 999, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922).
- Dudek W., *Międzynarodowe aspekty nacjonalizacji w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.
- Dudek W., *Regulowanie odszkodowań wynikających z roszczeń na tle ustawodawstwa nacjonalizacyjnego (zagadnienia prawno-międzynarodowe)*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 6.

- Ehrlich L., *Prawo narodów*, Kraków 1948.
- Freyberg P., *Nacjonalizacja*, w: *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, red. A. Klafkowski, J. Symonides, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976.
- Głębowicz B., *Przemiany stosunków agrarnych w Polsce w latach 1944–1965*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1967, z. 22.
- Gołębiowski J.W., *Nacjonalizacja przemysłu w Polsce*, Książka i Wiedza, Warszawa 1956.
- Góra W., *Reforma rolna PKWN*, Książka i Wiedza, Warszawa 1969.
- Granat M., *Reprywatyzacja w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej w: Reprywatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999.
- Herman A., *Od PKWN do własności. Restytucja mienia przejętego dekretem reformy rolnej*, Wydawnictwo Nowy Świat, Warszawa 2010.
- Hetko A., *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Hubert S., *Przywrócenie władzy państwowej (ius postliminii). Rozwój doktryny w teorii i praktyce prawa narodów do początków wieku XIX*, Lwów 1936.
- Iwaskiewicz J., *Wykaz dóbr ziemskich skonfiskowanych przez rządy zaborcze w latach 1773–1867*, Warszawa 1929.
- Jarosz S., *Żagadnienia konstytucyjnych podstaw reprywatyzacji*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7.
- Jastrzębski R., *Reprywatyzacja w państwie polskim z punktu widzenia historii prawa*, w: *Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe” 2016, t. III, red. M. Pilich.
- Jastrzębski R., *Wpływ sily nabywczej pieniądza na wykonanie zobowiązań prywatno-prawnych w II Rzeczypospolitej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Jastrzębski R., *Żagadnienia prawne reform agrarnych na ziemiach polskich w XX wieku*, w: *Kwestia agrarna. Żagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2016.
- Kaczkowski J., *Donacje*, w: *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, red. H. Konic, t. 1, Warszawa 1931–1935.
- Kaczkowski J., *Donacje w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1917.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Katner W.J., *Uwarunkowania prawne reprywatyzacji w Polsce (zakres przedmiotowy i podmiotowy, roszczenia reprywatyzacyjne)*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
- Krukowski S., *Polska odrodzona czy państwo nowe?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1977, t. XXIX, z. 1.
- Kumaniecki K.W., *Odbudowa Państwowości Polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912–styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924.

- Kwiecień R., *Charakter prawny i znaczenie umów repatriacyjnych z 9 i 22 września 1944 roku*, „Prze-
gląd Sejmowy” 2005, nr 4.
- Lachs M., *Nacjonalizacja i rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych (zagadnienia prawne)*,
„Państwo i Prawo” 1958, z. 10.
- Lang W., *Problem reprivatyzacji w kontekście zasad państwa prawa i aksjologii polskiego systemu
prawa*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2001, nr 1.
- Luterek T., *Reprivatyzacja. Źródła problemu*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akade-
mii Nauk, Warszawa 2016.
- Łaski P., *Refleksje na temat żądań odszkodowawczych zabużan z tytułu utraty mienia na kresach wschod-
nych w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny
i Socjologiczny” 2002, z. 4.
- Makarzec P., *Reprivatyzacja w Polsce i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Studia
Iuridica Lublinensia” 2003, t. 2.
- Makarzec P., *Rewindykacja dóbr popowstańczych w II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica Lubli-
nensia” 2007, t. X.
- Makarzec P., *Różne modele reprivatyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej na przykładzie Czech,
Niemiec i Węgier*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2006, t. 7.
- Makarzec P., *Sprawozdanie z II Kongresu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Rewindykacyj-
nych, Warszawa, 19 marca 2007*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, t. X.
- Mała Encyklopedia Prawa*, red. L. Kurowski, Warszawa 1960.
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 roku (załącz-
nik do DzU 1944, nr 1).
- Michniewicz-Wanik K., *Mienie zabużańskie. Prawne podstawy realizacji roszczeń*, NORTOM,
Wrocław 2008.
- Mieszczankowski M., *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Państwowe Wydawnictwo
Naukowe, Warszawa 1960.
- Milewski S., *Ciemne sprawy międzywojnia*, Iskry, Warszawa 2002.
- Muszyński M., *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozo-
stawione*, „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 1.
- Muszyński M., *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawno-
międzynarodowe i porównawcze*, „Sto”, Bielsko-Biała 2003.
- Nałęcz T., *Medale, nie majątki*, „Gazeta Wyborcza”, 3 stycznia 1998, nr 2.
- Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13–27 października i 10 listopada
1925 roku, Ac N 227/25, sekcja 4, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 2.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 11–12 maja 1928 roku, I C 592/26, „Zbiór Orze-
czeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej” 1928, poz. 98; „Gazeta Sądowa
Warszawska” 1928, nr 48.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego–4 marca 1930 roku, I C 894/29, „Zbiór
Orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej” 1930, poz. 43.

- Orzeczenie Sądu Najwyższego z 23 maja – 14 czerwca 1934 roku, C I 2940/33, „Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej” 1935, poz. 59, Orzecznictwo Sądów Polskich z 1935 roku, poz. 85.
- Osajda K., *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Pamiętnik I (VIII) Zjazdu Prawników Polskich w Wilnie 8–10 VI 1924*, red. A. Parczewski, F. Bosowski, „Rocznik Prawniczy Wileński”, R. II, zeszyt dodatkowy I.
- Pessel R., *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Plaża S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. 3: okres międzywojenny*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2001.
- Prace legislacyjne Sejmu II kadencji i Senatu III kadencji 1.09.1995–30.08.1996. Gospodarka, prywatyzacja, reprivatyzacja*, „Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu” 1996, nr 331.
- Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2010, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-591, październik 2010.
- Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2016*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-646, wrzesień 2016.
- Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-597, luty 2011.
- P. Rychetský, *Reprivatyzacja w czeskim systemie prawnym. Stan legislacyjny i praktyka*, w: *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999.
- Reprivatyzacja – odzyskaj swoje mienie. Sprawdź, czy jesteś właścicielem. Akty prawne o charakterze wyjątkowym od 1944 roku. Projekt ustawy o reprivatyzacji. Opracowano według stanu prawnego na dzień 31 sierpnia 1992 roku*, Warszawa 1992.
- Reprivatyzacja w orzecznictwie sądów*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe” 2016, t. III, red. M. Pilich.
- Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999.
- Reprivatyzacja. Materiały z dyskusji prasowej (II połowa 1994 r. – lipiec 1995 r.)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, „Materiały i Dokumenty”, nr 149.
- Reprivatyzacja. Przegląd prasy: czerwiec – październik 1992*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, „Materiały i Dokumenty” 1992, nr 31.
- Reprivatyzacja. Stanowisko Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w sprawie rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji*, Warszawa 1999.
- Reprivatyzacja – dotychczasowy przebieg prac legislacyjnych. Reprivatyzacja w krajach Europy Środkowo-wschodniej*, „Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu” 1994, nr 194.
- Rocznik Statystyczny 1959*, Warszawa 1959.

Rolniczy Rocznik Statystyczny 1945–1965, Warszawa 1966.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 roku w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (DzU 1944, nr 10, poz. 51).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 19 maja 1932 r. roku wydane w porozumieniu z Ministrami: Sprawiedliwości, Rolnictwa, Reform Rolnych i Robót Publicznych w sprawie trybu postępowania w myśl ustawy z dnia 18 marca 1932 roku o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość (DzU 1932, nr 45, poz. 432).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 7 czerwca 1932 roku w sprawie trybu oszacowania dóbr skonfiskowanych przez b. rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość, a podlegających wydaniu przez Państwo Polskie oraz w sprawie wyznaczenia władz i określenia ich postępowania w związku z wymiarem i poborem podatku od tych dóbr (DzU 1932, nr 51, poz. 491).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 roku zmieniające niektóre przepisy ustawy z dnia 18 marca 1932 roku o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość (DzU 1932, nr 91, poz. 771).

Sadomski J., Trzaskowski R., Zaradkiewicz K., *„Mienie zabużańskie” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim*, Warszawa 2002.

Stabek H., *Dzieje polskiej reformy rolnej 1944–1948*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1972.

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

Sobczak K., *Reprivatyzacja*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 1.

Sprawozdanie stenograficzne ze 144 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 maja 1920 roku, łam 23–26, Sejm Ustawodawczy II RP (1919–1922).

Stanulewicz M., *Reforma rolna jako próba regulacji stosunków agrarnych w Polsce. Koncepcje i próby ich realizacji w latach 1918–1944*, w: *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, red. E. Borkowska-Bagieńska, W. Szafranski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008.

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

Stawicki R., *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2016*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-646, Warszawa 2016.

Suligowski A., *Bezprawia i konfiskaty pod rządami rosyjskimi*, Warszawa 1928.

Szachułowicz J., *Prawna i ekonomiczna problematyka reprivatyzacji nieruchomości rolnych*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3.

- Szachułowicz J., *Zasady i organizacja reprivatyzacji*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9.
- Szarek A., *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania nacjonalizacji i restytucji mienia w Polsce*, w: *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, red. W. Czapliński, B. Łukańska, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Świątkowski H., *Niektóre zagadnienia z zakresu uporządkowania i zakończenia reformy rolnej i osadnictwa rolnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1958, nr 5.
- Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 roku w przedmiocie zasad przyszłej reformy rolnej (Dz. Urz. Głównego Urzędu Ziemskiego Rzeczypospolitej Polskiej, 1920).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 roku o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską (DzU 1998, nr 12, poz. 200).
- Ustawa z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (DzU 1958, nr 17, poz. 71).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1947, nr 18, poz. 71).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 roku o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość i będących w posiadaniu związków samorządowych (DzU 1937, nr 30, poz. 221).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1920 roku o przywróceniu praw majątkowych unitom (DzU 1920, nr 89, poz. 583).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1921, nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 18 listopada 1948 roku o przejściu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych (DzU 1948, nr 57, poz. 456).
- Ustawa z dnia 18 marca 1932 roku o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość (DzU 1932, nr 24, poz. 189).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 roku o umowach nabycia nieruchomości, sporządzonych na imię osób podstawionych, oraz o wykupie majątków, sprzedanych z powodu ograniczeń narodowości polskiej (DzU 1921, nr 106, poz. 767).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeni proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (DzU 1950, nr 9, poz. 87).
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 roku o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (DzU 1946, nr 3, poz. 17).
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 1920 roku o przywróceniu praw, utraconych wskutek przestępstw politycznych i wojskowych (DzU 1920, nr 39, poz. 230).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (DzU 2017, poz. 718).

- Walencik D., *Rewindykacja nieruchomości Kościoła Katolickiego w postępowaniu przed komisją majątkową*, KUL, Lublin 2008.
- Wiącek M., *Znaczenie stosowania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Zdziennicki B., *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze” 2015, z. 3.
- Zoll A., *Żabawa z zabużanami*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 175(6252).
- Żwrot nieruchomości Andrzeja hr. Zamoyskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1921, nr 31 i 32.

Problemy aksjologiczno-prawne reprivatyzacji

Bohdan Zdziennicki

Wprowadzenie

W obowiązującym porządku prawnym własność prywatna należy do kategorii praw podstawowych. Każdy pragnie materialnej otoczki dającej poczucie niezależności i bezpieczeństwa w stosunku do innych osób. Własność ma jednak znaczenie zarówno dla jednostek, jak i całego społeczeństwa. W myśl art. 140 Kodeksu cywilnego jej granice wyznaczają nie tylko ustawy, lecz także zasady współżycia społecznego oraz jej społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Własność prywatna nie jest więc prawem absolutnym, chociaż stanowi jeden z filarów, na którym opiera się ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej – społeczna gospodarka rynkowa (por. art. 20, art. 21 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku). Nie należy jednak zapominać, że obok prywatnej własności istnieje też własność wspólna (państwowa, komunalna, spółdzielcza). Nie jest ona uprzywilejowana, jak miało to miejsce w poprzednim ustroju, ale w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji przysługuje jej taka sama ochrona prawna jak własności prywatnej. Wyklucza to traktowanie własności wspólnej jako quasi-własności niczyjej, za sprawą której można swobodnie zaspokajać „święte” roszczenia reprivatyzacyjne.

Według antropologii społecznej dopiero upadek własności wspólnej doprowadził do ukształtowania się własności indywidualnej (prywatnej). Jej treść kształtowały zmiany w systemach produkcyjnych i stosunkach społecznych związanych kolejno z epoką niewolnictwa, feudalizmu, różnymi odmianami kapitalizmu oraz utopią komunistyczną. Koncepcja własności prywatnej była i jest otwarta na różne

korekty i modyfikacje konieczne z perspektywy realizacji różnych funkcji w zmieniających się okresach historycznych.

Podstawę obowiązującego prawa prywatnego stanowi ciągle prawo rzymskie. Prof. Henryk Kupiszewski w znanym esej *Rozważania o własności rzymskiej* przypomniał, że „z niewyczerpanego zestawienia ograniczeń i ciężarów spoczywających na właścicielach nieruchomości na rzecz sąsiadów i *pro publica utilitate* wynika, że własność rzymska od czasów najdawniejszych (...) nie miała w sobie nic z indywidualizmu lub egoizmu, jaki nauka prawa rzymskiego chciała wyczytać na przełomie XIX i XX wieku. Przeciwnie, można powiedzieć, że w miarę rozwoju społeczeństwa i państwa własność była coraz energiczniej włączana w służbę publiczną”¹.

Tak samo papież Franciszek w encyklice *Laudato si*² z czerwca 2015 roku, powołując się na nauki papieża Świętego Jana Pawła II, stwierdza, że tradycja chrześcijańska nigdy nie uznawała prawa do własności prywatnej za prawo absolutne i niewzruszalne i zawsze podkreślała społeczną funkcję wszelkich form własności prywatnej.

W XIX wieku stronnictwa nie tylko socjalistyczne, ale i ludowe (w tym także chadeckie) tworzyły różne programy przemian dotyczące koncepcji własności prywatnej i aktywnej roli państwa (reprezentującego interesy publiczne) w gospodarce.

Po II wojnie światowej doszło do drastycznego ograniczenia własności prywatnej w poddanych komunistycznej hegemonii ZSRR krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Ograniczenie znaczenia własności prywatnej miało też miejsce w krajach Europy Zachodniej (na przykład w Wielkiej Brytanii po dojściu do władzy Labour Party, w okresach rządów socjalistów we Francji, socjaldemokratów w państwach skandynawskich).

W latach 60. i na początku lat 70. XX wieku w wielu państwach o gospodarce rynkowej przyjęto założenia zmierzające do stopniowego tworzenia równości ekonomicznej obywateli i realizacji zasad sprawiedliwości społecznej. Znalazło to także wyraz w Preambule Traktatu o Unii Europejskiej potwierdzającej przywiązanie do podstawowych praw socjalnych określonych w Europejskiej Karcie Społecznej podpisanej w Turynie 18 października 1961 roku oraz we Wspólnotowej Karcie

¹ H. Kupiszewski, *Rozważania o własności rzymskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, t. 36, z. 2.

² Papież Franciszek, *Laudato si*, Warszawa 2015. Warto tylko przypomnieć, że papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* z 1891 roku podkreślał, że prawo do posiadania prywatnej własności miał otrzymać człowiek od natury. Każdy może więc dążyć do własności i jej pomnażania (Papież Leon XIII, *Rerum novarum*, Kraków 1933).

Praw Socjalnych Pracowników z 1989 roku. W art. 6 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej uznaje się prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Karta stanowi swoistą syntezę orzecznictwa ETPrCz w Strasburgu) za mające taką samą moc prawną jak Traktaty Unijne, czyli prawo pierwotne UE. Z tymi przemianami ideowymi dokonującymi się w Europie po II wojnie światowej wiązały się różne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe oraz szerokie włączanie państw w procesy gospodarcze. J. Rawls w swojej fundamentalnej pracy *Teoria sprawiedliwości*³ podkreślił, że nie tylko prawa wolnościowe (polityczne), lecz także ekonomiczne, socjalne i kulturalne są niezbywalnymi prawami podstawowymi każdego człowieka.

Powstały w latach 70. kryzys na rynku paliw ciekłych wpłynął na zmianę podejścia do własności prywatnej. Zaczęto reprivatyzować niedawno znacjonalizowane mienie. Pojawił się nurt klasyczno-neoklasycznej ekonomii nawiązujący do Adama Smitha i jego kontynuatorów. Własność prywatną zaczęto znowu traktować jako nienaruszalne prawo podstawowe, nierozzerwalnie związane z ideą wolności rynkowej. Dzięki nieskrępowanej grze prywatnych interesów wolny rynek powinien gwarantować zarówno optymalne wykorzystanie zasobów społecznych, jak i ich sprawiedliwy podział. Warunkiem sprawności systemu ma być pełna ochrona przez państwo własności prywatnej i reprivatyzacja różnych form własności wspólnej.

Przemiany własnościowe zmierzające do przywrócenia w gospodarce prymatu własności prywatnej znalazły swój wyraz w tak zwanym konsensusie waszyngtońskim⁴. Jego zasady zdominowały działalność Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i agend rządowych USA. Ideologia ta została również w pełni przyjęta przez byłe kraje bloku komunistycznego, które po odzyskaniu suwerenności na początku lat 90. XX wieku rozpoczęły transformację ustrojową. Za priorytet uznano restaurację nieprzedawnialnego prawa własności i wolny nim obrót.

Nowa ideologia znalazła wyraz w zmianach ustawodawczych i deklaracjach politycznych. Zaczęły ją też szeroko propagować wszystkie media.

Za najważniejsze kryterium decydujące o słuszności (sprawiedliwości) obowiązującego prawa uznano nienaruszalność własności prywatnej. Odwołuje się do tego również opracowana przez L. Balcerowicza analogia *Odkrywając wolność*⁵, gdzie

³ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

⁴ Por. szerzej o konsensusie waszyngtońskim: R. Bartkowiak, *Ekonomia rozwoju*, PWE, Warszawa 2013, s. 172 i nast.

⁵ L. Balcerowicz, *Odkrywając wolność*, Zysk i S-ka, Poznań 2012.

zgrupowane zostały najważniejsze wypowiedzi stawiające indywidualną własność na najwyższym piedestale. Tak na naszych oczach powstawał mit o „świętej własności”.

Powszechnie znana uchwała Senatu RP z 16 kwietnia 1998 roku o ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą⁶ mówiła, że Polska Rzeczypospolita Ludowa była państwem niesuwerennym, niedemokratycznym, o totalitarnym charakterze sprawowanej władzy. Dlatego też zachowana została ciągłość prawna tylko między II i III Rzeczpospolitą wyrażająca się w ich suwerennym i niepodległym bycie. Wyprowadzając z tego wnioski legislacyjne, Senat wskazał całe obszary prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, które powinny być unieważnione. Wśród nich znalazły się akty prawne, na podstawie których wielu ludzi „niesprawiedliwie pozbawiono własności”. Tak więc akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe – nawet te mające na celu odbudowę kraju ze zniszczeń wojennych i jego rozwój zgodnie z przyjętymi po II wojnie światowej priorytetami – powinno się uznać za nieważne i przywrócić własność byłym właścicielom. Idea restauracji przedpeerłowskich stosunków jest popularyzowana przez media podczas różnych rocznic obalenia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej traktowanej jako synonim „dyktatury i zbrodni”, „prawnicza czarna dziura”.

Taki klimat ideologiczny sprzyja roszczeniom o reprivatyzację zarówno środków produkcji przejętych przez państwo w wyniku nacjonalizowanego przemysłu bądź reformy rolnej, jak i budynków, mieszkań i lokali użyteczności publicznej.

Kościół domaga się zwrotu odebranej mu kiedyś ziemi i budynków, nawet tych użytkowanych obecnie przez placówki medyczne, szkoły czy sierocińce.

Potomkowie dawnych arystokratów domagają się natomiast zwrotu rezydencji (wraz z dziełami sztuki), w których powstały muzea i instytucje naukowe.

Pojawiły się także roszczenia zbiorowe: Izraela o zwrot mienia żydowskiego, ukraińskie o zwrot własności Łemków czy też roszczenia o mienie polniemieckie.

Zakres roszczeń reprivatyzacyjnych stale się rozszerza. Według różnych (niezweryfikowanych) doniesień prasowych wartość mienia przejętego na podstawie samych tylko aktów nacjonalizacyjnych (a więc bez zastosowania innych aktów wywłaszczeniowych) może wynosić od 190 do 250 miliardów złotych.

Te zawrotne sumy sprawiły, że powstało coś, co można określić mianem „biznesu reprivatyzacyjnego” – z uwagi na upływ czasu niezgodnego jednak z zasadą przedawnialności wszystkich roszczeń majątkowych. Jej naruszenie prowadzi do różnych patologii: fałszerstw, oszustw, wyłudzeń.

⁶ DzU 1998, nr 12, poz. 200.

Presja mitu „świętej własności” pozwala na podważanie w procesach sądowych podstawowych reguł prawa nie tylko materialnego, ale i procesowego, czyli tworzenie tego, co kolokwialnie określa się jako „pułapki” i „wykręty prawne”.

Od sądów oczekuje się bowiem nie stania na straży obowiązującego porządku prawnego (wraz z jego rozwiązaniami międzyczasowymi), a wymierzania „sprawiedliwości dziejowej”. W razie oczywistych wątpliwości co do możliwości i dopuszczalnych metod „wymierzania sprawiedliwości dziejowej” oskarża się sądy o „zbrodniczy postkomunizm”, z którego rzekomo nie potrafiły się „samooczyścić”. Idąc jeszcze dalej, przypisuje się im wszystkie patologie i skandale związane ze wskazanym wcześniej „biznesem reprivatyzacyjnym”.

To między innymi dlatego, jak twierdzą Minister Sprawiedliwości Z. Ziobro i wiceminister P. Jaki, władza sądownicza musi zostać na nowo ukształtowana (zarówno ustrojowo, organizacyjnie, jak i kadrowo) przez rządzącą partię.

4.1. Podstawowe dylematy reprivatyzacyjne

Pierwszy dylemat związany jest ze znaczeniem czasu. Prezes międzywojennej Prokuratury Generalnej J. Bukowiecki, broniąc interesów majątkowych świeżo odrodzonej po okresie zaborów Rzeczypospolitej przed roszczeniami nie tylko byłych właścicieli, lecz także różnych kombinatorów i spekulantów, sformułował słynną paremię: „teraźniejszości nie można regulować przez zamierzcłą przeszłość”. Oznacza to, że ochronę utraconej kiedyś własności ograniczają aktualne interesy publiczne składające się na pojęcie narodowego dobra wspólnego – dobra wspólnego „tu i teraz”. Wyklucza to narzucanie społeczeństwu restauracyjnego charakteru zmiany ustrojowej, związanej z potępieniem wszystkiego, co było przedtem. Nie można więc zgodzić się z wypowiedzią nieżyjącego już Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej J. Kurtyki, że „niemal półwieczne dzieje Polski muszą być starte z obiektów materialnych i z pamięci ludzkiej”.

Drugi dylemat związany jest ze znaczeniem ciągłości państwa i stanowionego przez nie prawa. Czy ograniczona suwerenność Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, o której była wcześniej mowa, może rzeczywiście być podstawą do uznania, że PRL jest „czarną dziurą” – okresem całkowitego niebytu w historii polskiej państwowości? Przecież czym innym jest zerwanie z określonymi założeniami ustrojowymi, a czym innym ciągłość prawa w dziedzinie stosunków majątkowych,

na których opierają się wynikające z europejskiej kultury prawnej przepisy wprowadzające Kodeks cywilny.

Trzeci dylemat wskazuje na konieczność uwzględniania przy reprivatyzacji geopolitycznych uwarunkowań polskich przemian własnościowych po II wojnie światowej. Przeżyliśmy nie tylko reformę rolną i nacjonalizację przemysłu, ale i utratę Ziemi Wschodnich, z czym wiąże się tak zwane mienie zabużańskie i wielce dyskusyjna realizacja „umów republikańskich”. Odzyskaliśmy Ziemię Zachodnie i Północne, co doprowadziło do uwłaszczenia paromilionowej rzeszy polskich osadników i wywłaszczenia dawnych obywateli niemieckich. Przesiedliliśmy Ukraińców z Bieszczad, czego wynikiem są roszczenia łemkowskie (wcześniej Stalin przesiedlił wielu Starowierców z Suwalszczyzny do centralnej Rosji). Przeżyliśmy holocaust, z czym wiążą się obecne roszczenia izraelskie. W okresie PRL-u przejmowane były gospodarstwa rolne za zaległe należności i stosowany „przymusowy wykup gospodarstw zaniedbanych”, by z kolei w 1972 roku obrać odwrotny kierunek i rozpocząć akcję uwłaszczania, która objęła miliony chłopskich gospodarstw rolnych itp. Nie tylko praworządność, ale i polska racja stanu wskazuje więc na konieczność bezwzględnego przestrzegania zasady przedawnialności wszystkich roszczeń majątkowych. Związana jest z tym problematyka tak zwanych umów indemnizacyjnych. Polska po II wojnie światowej zawarła 14 takich umów z państwami zachodnimi i wypłaciła im wszystkie wynegocjowane świadczenia za mienie, które ich obywatele posiadali w II Rzeczypospolitej. Mimo to obywatele tych państw lub różni mniej lub bardziej wiarygodni nabywcy ich roszczeń domagają się odszkodowań od naszego Skarbu Państwa.

Czwarty dylemat wiąże się z wywieraną stale na sądy presją ideologiczną, aby traktować własność wspólną (zwłaszcza samorządową) jako coś z natury gorszego od własności prywatnej. Własność wspólna ma być naturalnym rezerwuarem zaspokajania przez sądy różnych roszczeń reprivatyzacyjnych, w związku z czym jej ochrona ma być iluzoryczna. Tymczasem warto przypomnieć, że za prace nad ekonomicznymi aspektami zarządzania dobrami wspólnymi amerykańska prof. E. Ostrom otrzymała w 2009 roku nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii, wykazując, że rezultaty zarządzania wspólną własnością są często lepsze, niż wynika to ze standardowych teorii neoliberalizmu ekonomicznego. Wobec stałych ataków na reformę rolną warto z kolei przypomnieć, że przeprowadzono ją w dziesiątkach innych państw. Starano się ją przeprowadzić u nas już w okresie II Rzeczypospolitej, ale ustawy o reformie rolnej – z 1920, a potem z 1925 roku – nie zostały w pełni zrealizowane. Z kolei z przygotowanych przez Ministerstwo Przemysłu, Handlu

i Żegluga emigracyjnego rządu londyńskiego wynika również, że istniał projekt ustawy o reformie rolnej, którą zamierzano zrealizować po zakończeniu II wojny światowej. Także w okupowanym przez hitlerowców kraju zarówno Delegatura Rządu RP, jak i Krajowa Reprezentacja Polityczna opowiadały się za nacjonalizacją bez odszkodowań majątków ziemskich i zapowiadały uspołecznienie głównych gałęzi przemysłu⁷. Omawiany dylemat wiąże się ze wspomnianą wcześniej presją na sądy, aby realizowały nie tylko obowiązujący porządek prawny, ale wymierzały też enigmatyczną „sprawiedliwość dziejową” (transformacyjną).

4.2. Reprivatyzacja sądowa

W przypadku roszczeń majątkowych – jak wiadomo – podstawą są negatywne dla uprawnionego skutki upływu czasu. Odwrotna zasada odnosi się do roszczeń niemajątkowych, które nie ulegają przedawnieniu, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej⁸. Mieszanie przedawnialnych roszczeń majątkowych z nieprzedawnialnymi roszczeniami niemajątkowymi narusza fundamenty systemu prawa.

Gros roszczeń reprivatyzacyjnych zakłada, że nieważny jest upływ czasu i cele publiczne, które legły u podstaw aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych. Tymczasem nie tylko w wyniku procesów historycznych, ale i w normalnym biegu życia społeczno-gospodarczego – w myśl Kodeksu cywilnego – można stracić własność na skutek długotrwałego wykonywania jej przez inną osobę (w stosunku do nieruchomości przez zasiedzenie). Legalna utrata własności może też nastąpić przez określone działania władzy państwowej (akty nacjonalizacyjne, wywłaszczenia), wojnę czy zdarzenia losowe. Tymi ostatnimi – jak wiadomo – zajmują się systemy ubezpieczeń gospodarczych. Innymi słowy, każda własność ma swoje ramy czasowe. Prof. W. Wołodkiewicz przypomniał niedawno, że już w rzymskim prawie justyniańskim zostały zgeneralizowane przesłanki nabycia pierwotnego własności nieruchomości na skutek długotrwałego jej wykonywania przez osobę nie będącą właścicielem: „Justynian skrócił do lat 30-tu wprowadzony przez Konstantyna

⁷ Por. szerzej: A. Jankiewicz, *W poszukiwaniu idei państwa i prawa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992 i „Agropolog” 1993, nr 3.

⁸ Poza rozpatrywaną problematykę wykracza sprawa przedawnień przy popełnianiu przestępstw, która powróciła przy żądaniu przez kalifornijski sąd amerykański ekstradycji z Polski słynnego reżysera filmowego R. Polańskiego, mimo że popełnić on miał przestępstwo przed 33 laty (w prawie kalifornijskim nie stosuje się instytucji przedawnienia popełnienia przestępstwa).

40-letni termin przedawnienia skargi o wydanie rzeczy (niezależnie od tytułu nabycia i dobrej wiary)⁹.

Art. 172 Kodeksu cywilnego nie przewiduje żadnych innych warunków zasiedzenia poza samoistnością posiadania i upływem odpowiedniego okresu posiadania. Tak więc stan prawny, na podstawie którego nastąpiło objęcie rzeczy w posiadanie, nie ma wpływu na kwalifikację posiadania jako samoistnego. Prof. T. Dybowski zwracał uwagę, że „objęcie w posiadanie może nawet nastąpić w sposób bezprawny. Świadomość posiadacza o bezprawności posiadania może co najmniej mieć wpływ, jeżeli chodzi o nieruchomości, na przedłużenie okresu wymaganego do zasiedzenia”¹⁰. Były właściciel nie może powoływać się na nadużycie prawa ani na przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu. Dotyczy to nie tylko aktów nacjonalizacyjnych, lecz także wywłaszczeń w różnej postaci. Jeżeli minął już okres zasiedzenia nieruchomości, do której zgłaszają roszczenia byli właściciele, to nie mogą oni skutecznie dochodzić swych praw przed sądami cywilnymi¹¹.

Spadkobiercy byłych właścicieli nieruchomości lub nabywcy ich roszczeń reprivatyzację sądową zaczynają od wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym o stwierdzenie nieważności decyzji (nacjonalizacyjnej lub wywłaszczeniowej). Po uzyskaniu pomyślnego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego wnoszą do sądu cywilnego powództwo o odszkodowanie za straty, które spowodowała unieważniona decyzja (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417 Kodeksu cywilnego).

Samorządowe kolegia odwoławcze i sądy administracyjne opierają się na art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 tegoż artykułu Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazana regulacja pomyślana w celu ochrony publicznych praw podmiotowych (a więc praw niematerialnych) umożliwia bezterminowe stwierdzenie nieważności decyzji z powodu „rażącego naruszenia prawa”, co pozwala sądom administracyjnym nawet po 70 latach uchylać typowo majątkowe decyzje wywłaszczeniowe i nacjonalizacyjne. W ten sposób sądy administracyjne zgodnie z oczekiwaniami rządzących polityków realizują hasło „Komuniści nie przestrzegali nawet własnego prawa”.

Przyjęta przez sądy administracyjne interpretacja w sprawach reprivatyzacyjnych art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z § 2 tegoż artykułu Kodeksu postępowania

⁹ W. Wołodkiewicz, *Czy święta własność prywatna w prawie rzymskim*, „Palestra” 2015, nr 3–4.

¹⁰ T. Dybowski, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 roku, sygn. akt III CZP 133/92, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 5, s. 144 i nast.

¹¹ Por. szerzej na temat orzecznictwa Sądu Najwyższego w tych sprawach: B. Zdziennicki, *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze INP PAN” 2015, z. 3, s. 5–34.

administracyjnego jest całkowicie błędna, ponieważ wskazany przepis o bezterminowym działaniu ma służyć ochronie publicznych praw podmiotowych (niemajątkowych), a nie praw majątkowych. Roszczenia majątkowe nigdy nie są nieprzedawnialne.

Akty administracyjne mogą wywoływać nie tylko skutki administracyjno-prawne, ale i cywilnoprawne, co miało miejsce przy decyzjach nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych. Z chwilą powstania określonego stosunku cywilnoprawnego podlega on jednak regułom prawa cywilnego, a nie prawa administracyjnego. Po wydaniu decyzji nacjonalizacyjnej lub wywłaszczeniowej powstawała nowa własność – własność ogólnonarodowa (państwowa). Nie powinny tego zmieniać sądy administracyjne przez nieograniczone w czasie stwierdzanie nieważności wskazanych wyżej decyzji. Co więcej (i co gorsze), stwierdzenie nieważności automatycznie uruchamia dochodzenie roszczeń rewindykacyjnych bądź odszkodowawczych przed sądami cywilnymi. Mają tu one „związane ręce” (por. art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 Kodeksu cywilnego) i mogą co najwyżej wybierać między zwrotem w naturze lub odszkodowaniem, a w ramach tego ostatniego markować (ograniczać) lub nie jego wysokość. W ten sposób presja ideologiczna związana ze swoiście rozumianą transformacją ustrojową wpłynęła na orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących reprivatyzacji.

Sądy administracyjne i sądy cywilne powinny zmienić swoje dotychczasowe linie orzecznicze w sprawach reprivatyzacyjnych. Roszczenia byłych właścicieli po upływie okresów zasiedzenia mają bowiem tylko podstawę moralną (poczucie krzywdy), a nie prawną. Za krzywdę moralną można otrzymać zadośćuczynienie, a nie odszkodowanie¹².

4.3. Reprivatyzacja ustawowa

Prof. J. Widecki w eseju *Reprivatyzacja*¹³, podsumowując 27 lat reprivatyzacji w Polsce, pyta, czy rzeczywiście dokonuje się tu mityczna „sprawiedliwość dziejowa”, czy raczej majątki robią rozmaici cwaniacy, hochsztaplerzy i zwykli oszuści.

¹² Por. szerzej: B. Zdziennicki, *Kolizja norm i wartości w sprawach reprivatyzacyjnych*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” 2016, t. III, s. 64–71.

¹³ J. Widecki, *Reprivatyzacja*, „Przegląd”, 19–25 września 2016.

Powszechny jest postulat, aby procesom reprivatyzacyjnym poświęcić specjalną ustawę, lecz należy przy tym zadbać o to, żeby nie obciążała ona młodego pokolenia Polaków brzemieniem wielomiliardowych rekompensat i nie otworzyła drogi do dochodzenia odszkodowań przed sądami międzynarodowymi. Z moralnego punktu widzenia (a taką tylko podstawę mają w większości żądania byłych właścicieli, ich spadkobierców czy nabywców ich roszczeń) naprawa dawnych krzywd nie może wyrządzać nowych. Nie można też zapominać o cierpieniach i prześladowaniach wojennych i powojennych, które dotknęły wszystkich Polaków. Konieczne jest w tym przypadku również przeanalizowanie rozmaitych czynników, w tym zwłaszcza funkcji publicznych, jakie pełnią obecnie przejęte przed półwieczem nieruchomości, czy też praw, jakie posiadają do nich inne osoby fizyczne itp. Trzeba też pamiętać – o czym była już mowa – że ustawa reprivatyzacyjna nie może sprzyjać dochodzeniu odszkodowań czy rekompensat przed sądami międzynarodowymi.

Prof. A. Walicki przypomniał niedawno, jak niektóre państwa przeprowadziły reprivatyzację ustawową: „(...) w Słowacji byli właściciele dostali w gotówce około 1 000 złotych na głowę, na Węgrzech zaproponowano boni o wartości średnio 400 złotych na osobę, w Niemczech uznano, że nacjonalizacja była zgodna z prawem, w Czechach zaś wdrożono przewlekłe postępowania sądowe, ze skrupulatnym sprawdzaniem zadłużenia majątku”¹⁴.

Podsumowanie

Reprivatyzacja nie ma nic wspólnego ze społeczną gospodarką rynkową, która zgodnie z art. 20 Konstytucji stanowi ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej. Nikt też nie wymaga od Polski restauracji stosunków własnościowych sprzed powstania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Istniejąca własność wspólna (państwowa, komunalna, spółdzielcza) nie jest uprzywilejowana, jak to miało miejsce w poprzednim ustroju, ale w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji przysługuje jej taka sama ochrona prawna jak własności prywatnej. Wyklucza to traktowanie jej jak własności niczyjej, za sprawą której można swobodnie zaspakajać różne roszczenia reprivatyzacyjne.

¹⁴ A. Walicki, *Zapiskane w dzienniku*, „Zdanie” 2016, nr 3–4.

Roszczenia byłych właścicieli, jeżeli przedawniły się zgodnie z obowiązującym prawem cywilnym, mają już tylko podstawę moralną (poczucie krzywdy), a nie prawną. Dlatego też jest konieczne ich zderzenie:

- 1) z funkcjami publicznymi, jakie pełnią obecnie kiedyś przejęte nieruchomości,
- 2) prawami osób, które w międzyczasie uzyskały do nich prawo własności,
- 3) możliwościami finansów międzynarodowych, komunalnych czy spółdzielczych.

Z moralnego punktu widzenia naprawa dawnych krzywd nie może bowiem wyrządzać nowych. Po wyważeniu tych racji (w ramach obowiązujących zasad i wartości konstytucyjnych) i po poddaniu ich ocenie przez odpowiednio przygotowane referendum można będzie (przy jego pozytywnym wyniku) przygotować ustawę o ograniczonych rekompensatach reprivatyzacyjnych, z różnymi słusznymi wyłączeniami podmiotowymi.

Bibliografia

- Balcerowicz L., *Odkrywając wolność*, Zys i S-ka, Poznań 2012.
- Bartkowiak R., *Ekonomia rozwoju*, PWE, Warszawa 2013.
- „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, t. 36, z. 2.
- Dybowski T., Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 roku, sygn. akt III CZP 133/92, „Przeгляд Sądowy” 1993, nr 5.
- DzU 1998, nr 12, poz. 200.
- Jankiewicz A., *W poszukiwaniu idei państwa i prawa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992 i „Agropolog” 1993, nr 3.
- Papież Franciszek, *Laudato si*, Warszawa 2015.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Walicki A., *Zapiskane w dzienniku*, „Zdanie” 2016, nr 3–4.
- Widecki J., *Reprivatyzacja*, „Przeгляд”, 19–25 września 2016.
- Wołodkiewicz W., *Czy święta własność prywatna w prawie rzymskim*, „Palestra” 2015, nr 3–4.
- Zdziennicki B., *Kolizja norm i wartości w sprawach reprivatyzacyjnych*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” 2016, t. III.
- Zdziennicki B., *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze INP PAN” 2015, z. 3.

Reprywatyzacja – kosztowne rozliczenia z historią

Tomasz Luterek

Wprowadzenie

Reprywatyzacja to problem współczesnej Polski, który generuje konflikty na wielu płaszczyznach. Niejednokrotnie sprawy, które pozornie mają ze sobą niewiele wspólnego, jak chociażby odłączanie mediów w poznańskich kamienicach, zakup przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego portretu damy z gronostajem czy problemy z budową nowej siedziby Muzeum Sztuki Nowoczesnej na Placu Defilad w Warszawie, mają swoje źródło w braku kompleksowej koncepcji rozwiązania kwestii reprywatyzacji. Dlatego też warto poddać to zagadnienie szczegółowej analizie, gdyż mowa jest o uregulowaniu spraw majątkowych o olbrzymiej wartości, liczonej w zależności od przyjętych założeń na poziomie od kilkudziesięciu do kilkuset miliardów złotych.

Przy rozpatrywaniu tego zagadnienia należy uwzględnić możliwie szeroką optykę, ukazać różne aspekty reprywatyzacji, wskazać wszystkie te wartości, nie tylko materialne, które powinno się uwzględnić przy rozwiązywaniu problemu. Należy bardzo wyraźnie zasygnalizować, że reprywatyzacja to nie tylko domena nauk prawnych, ale przede wszystkim także politycznych i ekonomicznych.

Na początku rozważań warto zdefiniować reprywatyzację, która jako unikalne zjawisko wystąpiła na dużą skalę w krajach postkomunistycznych (zwłaszcza w Europie Środkowej) i jest immanentnie związana z procesem transformacji ustrojowej od państwa komunistycznego do liberalnej demokracji. Jednym z podstawowych założeń tego procesu, poza odbudową systemu demokratycznego

i wprowadzeniem zasad wolnego rynku, było przywrócenie znaczenia prawa własności oraz jego przeniesienie z państwa na podmioty prywatne. Służyła temu prywatyzacja i jej szczególnie przypadek – reprivatyzacja, która przywracała prawo własności przysługujące określonym podmiotom przed nacjonalizacją przeprowadzoną w ramach tworzenia systemu komunistycznego. Prywatyzacją określamy więc przewłaszczenie majątku z domeny publicznej do domeny prywatnej. Z tym samym procesem mamy do czynienia w przypadku reprivatyzacji, przy czym należy zaznaczyć, iż dotyczy ona mienia, które zostało wcześniej upaństwowione, a teraz ma wrócić do uprzedniego właściciela¹. W przypadku prywatyzacji przyszedł właściciel pozostaje nieznanym, w związku z czym liczba potencjalnych przyszłych właścicieli nie jest już tak zawężona, jak w przypadku reprivatyzacji. Zgodnie z koncepcją doktryny reakcyjnej reprivatyzacja powinna poprzedzać prywatyzację². Taki model przewłaszczeń własnościowych zrealizowano m.in. w Czechosłowacji, Estonii czy Polsce, przy czym w przypadku naszego kraju dotyczyło to tylko mienia kościelnego. Gdyby w 1989 roku przyjęto podobne regulacje w odniesieniu do majątku innych byłych właścicieli, można byłoby następnie przeprowadzić prywatyzację mienia państwowego, nie obciążonego roszczeniami restytucyjnymi.

W tym miejscu warto zapytać, czy w rzeczywistości mamy do czynienia z roszczeniami restytucyjnymi, czy też z reprivatyzacyjnymi? Powszechnie spotykamy się bowiem z nieprecyzyjnym używaniem nazewnictwa z zakresu przewłaszczeń nieruchomości i innego rodzaju mienia. Także do terminu „reprivatyzacja” można mieć pewne zastrzeżenia semantyczne. Wydaje się, że może on zostać odczytany jako ponowna prywatyzacja mienia, które zostało wcześniej upaństwowione. Lecz przy założeniu poprawności takiej interpretacji „prywatyzacja” dotyczyłaby majątku, który „od zawsze” należał do państwa. W przypadku państwa polskiego to „od zawsze” należałoby liczyć zapewne od 1918 roku, choć czemu mielibyśmy uznać legalność zaboru mienia przez *nomen omen* zaborców? Należy zatem sięgnąć pamięcią jeszcze wcześniej, lecz jak dalece wcześniej? Chyba zmierzamy w ten

¹ Według schematu: domena prywatna – domena publiczna – domena prywatna.

² W. Dudek *per facta concludentia* określa prywatyzację i reprivatyzację jako terminy osobne. Najlepiej świadczy o tym następujące stwierdzenie: „Rozwiązanie problemów reprivatyzacji ma też podstawowe znaczenie dla oczyszczenia przedpola prywatyzacji. Jest rzeczą nienormalną, że w Polsce prywatyzacja wyprzedza reprivatyzację, gdyż powinno być odwrotnie”. Zob. W. Dudek, *Od nacjonalizacji do prywatyzacji: aspekty polityczne i ekonomiczno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.

sposób do legendarnej Mysiej Wieży³ lub świętych gajów, co nie służy jednak, jak widać, dyskusji akademickiej. Absurdalność tego przykładu pozwala jeszcze dobitniej wykazać, że „denacjonalizacja” lub „restytucja” to lepsze określenia opisywanego procesu. Z drugiej jednak strony termin „reprywatyzacja” jest już tak powszechny, iż nie ma sensu podejmować próby jego zastąpienia⁴.

Na gruncie ustawowym próżno szukać definicji legalnej reprywatyzacji⁵. W *Wielkiej encyklopedii prawa*⁶ znajduje się następująca, zdaniem autora niniejszego rozdziału, bardzo trafna definicja tego terminu:

„Reprywatyzacja – oznacza zwrócenie dawnym właścicielom mienia (lub wypłacenie stosownych rekompensat za to mienie) przejętego na własność przez państwo. W Polsce problematyka reprywatyzacji dotyczy nacjonalizacji mienia, przejętego na własność państwa na podstawie powojennych ustaw i dekretów nacjonalizacyjnych. Nacjonalizacja mienia przejętego po 1944 roku związana była ze zmianami ustrojowymi. Zmiany te dotyczyły stosunków własnościowych. Preferowanym typem własności była własność społeczna. Własność państwowa powstała z przejętych przez państwo własności prywatnych na podstawie aktów nacjonalizacyjnych. Z drugiej strony w wyniku przejścia majątków ziemskich, na podstawie aktów o reformie rolnej, państwo przeprowadziło reformę rolną, dokonując parcelacji nieruchomości ziemskich na rzecz stworzenia nowych gospodarstw rolnych oraz upełnomocnienia gospodarstw małych. (...) W przypadku jednak przejścia mienia z naruszeniem wspomnianych ustaw i dekretów możliwe jest żądanie

³ Swoją drogą ta istniejąca w Kruszwicy jest o cztery stulecia młodsza od tej legendarnej opisanej w *Kronice polskiej* Galla Anonima. Została bowiem wybudowana około 1350 roku za panowania Kazimierza Wielkiego.

⁴ T. Luterek, *Reprywatyzacja – źródła problemu*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2016.

⁵ Choć w rządowych projektach już tak. Komentarz do ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia przejętego z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944–1962 opatrzone był ciekawym uzasadnieniem: „W aktualnym systemie prawnym nie istnieje pojęcie reprywatyzacja. Jest to określenie potoczne, dotyczące pewnych zjawisk związanych ze skutkami procesów nacjonalizacyjnych, jakie miały miejsce w Polsce po II wojnie światowej. Dlatego ustawa regulująca problematykę roszczeń byłych właścicieli znacjonalizowanego mienia, zwanych umownie roszczeniemi reprywatyzacyjnymi nie używa terminu reprywatyzacja. Ustawa nadaje jedynie uprawnienia do otrzymania rekompensat osobom, które utraciły mienie wskutek niezgodnej z prawem nacjonalizacji”. Zob. J. Rudzka, A. Semenowicz, *Projekty ustaw reprywatyzacyjnych w latach 1989–2008*, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-545, Warszawa 2008, s. 13.

⁶ Zob. *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, wydanie 2, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

zwrotu mienia poprzez unieważnienie decyzji administracyjnych, na podstawie których nastąpiło przejęcie mienia”⁷.

Również w pracach autorów zajmujących się tą problematyką trudno znaleźć wyczerpującą definicję omawianego pojęcia – niektóre z nich są wręcz skrótowe, traktując reprivatyzację jako kwestię zwrotu majątku odebranego w okresie komunizmu ich właścicielom⁸. Godna uwagi wydaje się jednak definicja, która „za reprivatyzację przyjmuje przywracanie własności (i innych praw) podmiotom, które wcześniej je utraciły wskutek przejścia tych praw na własność państwa (jednostek samorządu terytorialnego). Wydaje się przy tym, że nie należałoby pojęcia reprivatyzacji zawężać do sytuacji, kiedy prawa przechodziły na podmiot publiczny wskutek działania aktów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym, a zatem do nacjonalizacji. Inne sytuacje, takie jak np. wywłaszczenie, zasiedzenie, przemilczenie czy zawłaszczenie też mogły prowadzić do zagarnięcia mienia prywatnego przez państwo. Są one jednak samodzielnie i kompleksowo uregulowane, a w konsekwencji również znany jest tryb ewentualnego odwrócenia wywartych przez nie skutków”⁹.

Definicja reprivatyzacji powinna obejmować wszystkie sytuacje, w których państwo bądź jednostki samorządu terytorialnego nabyły mienie prywatne bez uiszczenia słusznego ekwiwalentu, odszkodowania. Właśnie kwestia odszkodowania wydaje się elementem, który powinna uwzględniać każda definicja reprivatyzacji, gdyż w dzisiejszych realiach w znakomitej większości przypadków zwrot zagarniętego mienia jest niemożliwy bądź wysoce utrudniony. Jedynym możliwym sposobem naprawienia poniesionej przez byłych właścicieli szkody jest zatem przyznanie odszkodowania. Konsekwencją tak rozszerzonej definicji staje się podział na tzw. reprivatyzację ustawową i sądową.

Reprivatyzacja ustawowa to kompleksowa ustawa czy też zbiór ustaw wraz z przepisami wykonawczymi porządkującymi kwestie własnościowe i odszkodowawcze dotyczące majątku przejętego przez państwo w czasie rządów komunistycznych. Ma ona charakter abstrakcyjny i generalny, dokonywana jest, co do zasady, *ex lege*. W Polsce taki charakter ma obecnie ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP oraz ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym, że mimo wielu prób

⁷ Ibidem.

⁸ A. Jawłowski, *Privatyzacja pracownicza. Przemiany firm i ich zatóg*, ISP PAN, Warszawa 2001.

⁹ K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

nie udało się do dnia dzisiejszego przyjąć kompleksowych rozwiązań ustawowych, wielu byłych właścicieli weszło na drogę tzw. reprywatyzacji sądowej.

Reprywatyzacja sądowa to orzeczenia sądów powszechnych kwestionujące odjęcie własności dokonane w ramach procesów nacjonalizacyjnych. Mają one charakter indywidualny i konkretny, dotyczący poszczególnych przypadków nacjonalizacji, w których organy władzy wykonawczej podjęły działania z naruszeniem obowiązujących przepisów lub nie miały prawa do podejmowania decyzji w tym zakresie. Byli właściciele bądź ich spadkobiercy mogą dochodzić swoich roszczeń na podstawie art. 156–160 Kodeksu postępowania administracyjnego lub art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego. Wnioski o unieważnienie konkretnych decyzji kierowane są, w zależności od rodzaju znacjonalizowanego mienia, do właściwych organów władzy publicznej¹⁰. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia sprawy wydawane jest orzeczenie o przywróceniu własności bądź wypłacie odszkodowania. Z uwagi na to, że majątek będący przedmiotem sporu w większości przypadków jest własnością osób trzecich, których prawa nabyte w dobrej wierze są ustawowo chronione, mamy do czynienia z wypłatą odszkodowania ze środków Skarbu Państwa¹¹.

W zasadzie możliwe byłoby upodobnienie efektów reprywatyzacji sądowej do ustawowej w sytuacji podważenia samych aktów nacjonalizacyjnych (np. uznania ich za niezgodne z Konstytucją z mocą *ex tunc*). Skutkowałoby to tym, iż wszystkie decyzje nacjonalizacyjne wydawane na podstawie tych aktów byłyby wadliwe jako pozbawione podstaw prawnych. W konsekwencji każdy przypadek nacjonalizacji mógłby być rozpatrywany ponownie w drodze indywidualnych skarg do sądów administracyjnych. Jednakże do dnia dzisiejszego Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie unika jednoznacznego stwierdzenia sprzeczności aktów nacjonalizacyjnych z Konstytucją¹².

Zachowanie Trybunału Konstytucyjnego nie jest przypadkowe. Zaniechanie ustawodawcy w zakresie legislacji reprywatyzacyjnej nie odnosi się bowiem do błażej sprawy, którą Trybunał Konstytucyjny mógłby z łatwością rozstrzygnąć, lecz dotyczy najważniejszych kwestii konstytuujących III RP. Choć udział wielu wybitnych przedstawicieli nauk prawnych w tworzeniu podstaw dla całej koncepcji dotyczących polityki własnościowej Państwa Polskiego w okresie transformacji ustrojowej jest wprost nieoceniony, to w celu praktycznej realizacji wielu rozwiązań i ich wdrożenia potrzeba jednak podjęcia konkretnych decyzji i działań politycznych.

¹⁰ Niewielka część skarg kierowana jest do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

¹¹ T. Luterek, *op.cit.*

¹² K. Osajda, *op.cit.*

Dotyczy to zwłaszcza sytuacji złożonych, obarczonych potencjalnie dużymi kosztami społecznymi i finansowymi, w których nie można jednoznacznie wskazać akceptowalnych społecznie rozwiązań prawnych. Niewątpliwie z taką sytuacją mamy do czynienia w sferze reprivatyzacji, gdzie niemal w każdym z omawianych obszarów spotkać można zupełnie wykluczające się wykładnie, orzeczenia i wyroki. Najbardziej uderza, powszechny niestety, brak ogólnego spojrzenia, interdyscyplinarnej optyki. Wynika to stąd, iż rozwiązań poszukuje się na gruncie niespójnych przepisów, podczas gdy rozwiązanie problemu leży przede wszystkim po stronie polityków. To oni muszą podjąć strategiczne decyzje, uwzględniające wielowątkowość i złożoność problemu, zadaniem zespołu specjalistów jest natomiast ujęcie tego w odpowiednie ramy prawne. Aby to jednak nastąpiło, potrzebna jest wola polityczna i sprzyjający układ czynników politycznych.

5.1. Przyczyny braku kompleksowej regulacji reprivatyzacyjnej w Polsce

Gdy prześledzimy przyczyny, które wpływały na odrzucanie kolejnych projektów reprivatyzacyjnych, ukaże nam się cały splot uwarunkowań składających się na skomplikowany obraz polityki polskiej po 1989 roku. Ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, iż brak reprivatyzacji wynikał z decyzji obywateli. W ustroju demokratycznym to *demos kratos*, przy wszystkich ograniczeniach, ma bowiem decydujące znaczenie. Trzeba bardzo wyraźnie powiedzieć, iż po upadku komunizmu w Polsce reprivatyzacja nigdy nie cieszyła się poparciem większości obywateli ani zdecydowanej większości stronnictw politycznych. Wynikało to co najmniej z kilku powodów. Po hekatombie polskich elit w latach 40. XX wieku, a także kolejnych falach emigracyjnych, krąg pozostających w kraju środowisk żywotnie zainteresowanych sprawą reprivatyzacji był relatywnie mały. Dodatkowo wśród liderów politycznych również brakowało osób, dla których sprawa ta byłaby szczególnie istotna. Bardzo interesująco przedstawiają się te przesłanki w porównaniu z sytuacją w innych krajach, a zwłaszcza w Czechach. Tam większość społeczeństwa opowiedziała się za reprivatyzacją, a wśród liderów politycznych znajdowały się osoby, którym sprawa reprivatyzacji była bardzo bliska¹³. Jeśli chodzi o postawę społeczeństwa, to na taki układ sił duży wpływ miał stopień zaawansowania budowy

¹³ Vaclav Havel wraz z bratem odzyskał w wyniku reprivatyzacji Studio Filmowe Barandov.

ustroju komunistycznego. Paradoksalnie przez to, że w Polsce proces ten był relatywnie najmniej zaawansowany (przede wszystkim dzięki polskim chłopom, którzy skutecznie oparli się kolektywizacji), liczba wyborców zainteresowanych rewizją stosunków własnościowych była niewielka. Sięgając nieco wstecz, brak odważnych reform rolnych w II RP doprowadził do tego, że zostały one przeprowadzone przez komunistów w połączeniu z równoległą prywatyzacją lub uwłaszczeniem. W efekcie beneficjentami procesów nacjonalizacyjnych stali się polscy chłopci. W związku z tym, że ich potomkowie stanowią ponad 90% dzisiejszego społeczeństwa, nie trudno wytłumaczyć obecną niechęć do reprywatyzacji. W Czechach i innych krajach, w których realizacja doktryny komunistycznej poszła dalej i zmaterializował się koncept kolektywizacji rolnictwa, do takiej sytuacji nie doszło. Niemal całe społeczeństwo było w jakimś stopniu poszkodowane przez działania nacjonalizacyjne: jedni chcieli odzyskać kilkuhektarowe działki, warsztaty usługowe, inni zamki, pałace czy fabryki, niemniej wszyscy byli zainteresowani reprywatyzacją. Czynnikiem, który sprzyjał temu w krajach (podobnie jak Polska) o zdecydowanie chłopskim rodowodzie większości społeczeństwa, była przeprowadzona w okresie międzywojennym, jeszcze przed wprowadzeniem dyktatury komunistycznej, reforma rolna. Na Słowacji, Litwie Kowieńskiej, Łotwie czy w Estonii upowszechniły one własność wśród większości obywateli, czyniąc z nich przyszłych zwolenników kontrrewolucji. W Czechach i na Węgrzech dodatkowo silną grupą zainteresowaną reprywatyzacją było mieszczaństwo przywiązane do ustroju kapitalistycznego.

Warto w tym miejscu bardzo ogólnie uporządkować i pokrótce przeanalizować sekwencję zdarzeń, które doprowadziły do pojawienia się kwestii reprywatyzacji.

Bezpośrednią przyczyną problemu reprywatyzacji jest nacjonalizacja. Termin ten ma swój źródłosłów w łacińskim *natio*, co oznacza „naród”, i pojawił się w dyskursie politycznym jako następstwo ruchów narodowych i socjalistycznych. W dużym uproszczeniu doktryny nacjonalistyczne i socjalistyczne zakładały prymat interesu narodowego i ogólnospołecznego nad interesem poszczególnych jednostek. Stanowiło to odejście od powszechnie panującego jeszcze w XIX wieku konserwatywno-liberalnego podejścia do praw jednostki, które zakładało ich maksymalną ochronę, a prawo własności było wręcz określane jako święte i nienaruszalne¹⁴.

¹⁴ Choć trzeba pamiętać, że akty o zbliżonym charakterze (nacjonalizacji czy raczej konfiskaty) pojawiały się już dużo wcześniej. Tytułem przykładu można wskazać: kasaty zakonów (templariusze we Francji, jezuita w Cesarstwie Habsburskim), konfiskatę majątku innowierców w Królestwie Czeskim (husyci w XV wieku oraz szlachta protestancka po 1620 roku), konfiskatę majątku arystokracji (rewolucja francuska pod koniec XVIII wieku) i wszystkich klas posiadających (Rosja sowiecka po 1917 roku).

Za źródło nacjonalizacji należy zatem uznać zderzenie doktryn politycznych państwa kapitalistycznego i państwa komunistycznego. Pojawienie się ruchów rewolucyjnych było z kolei związane z olbrzymimi dysproporcjami w dostępie do prawa własności dóbr materialnych w postfeudalnej, burżuazyjnej Europie. Stało się to zarzewiem konfliktów społecznych, spotęgowanych przez rozwój ruchów socjalistycznych i nacjonalistycznych, co doprowadziło w konsekwencji do ukonstytuowania się w XX wieku państw o ustroju komunistycznym, w których znakomita większość praw własności do różnych kategorii dóbr majątkowych została przyporządkowana w wyniku procesów nacjonalizacyjnych do obszaru domeny publicznej. W ciągu kilkudziesięciu lat istnienia tych państw w Europie okazało się, że doktryna komunistyczna jest niewydolna gospodarczo i nie odpowiada narzuconym „oczekiwaniom” społeczeństw. W rezultacie nastąpił powrót do sprawdzonej formuły państwa demokratycznego opartego na gospodarce kapitalistycznej. Reprywatyzacja jest zatem efektem kontrrewolucji, rozumianej jako restauracja ustroju kapitalistycznego, jednym z czynników dekomunizacji, mającym na celu zadośćuczynienie za krzywdy poniesione przez byłych właścicieli, a także elementem (od)budowy porządku społeczno-gospodarczego, w którym uznano własność prywatną za najbardziej efektywną z perspektywy funkcjonowania państwa¹⁵.

Wydawało się, że reprywatyzacja to oczywista składowa procesu dekomunizacji, czyli odbudowy systemu demokratycznego i wprowadzenia zasad wolnego rynku. Co więcej, jak już wspomniano, jednym z filarów procesu normalizacji stosunków własnościowych i ich upodobnienia do struktury państw niedotkniętych realizacją doktryny komunistycznej była prywatyzacja. Reprywatyzacja, która przywracała prawo własności przysługujące określonym podmiotom przed nacjonalizacją dokonaną w ramach tworzenia systemu komunistycznego, wydawała się najprostszym i najbardziej oczywistym rozwiązaniem. Teoretycznie – a w praktyce, oceniając to po upływie 70 lat, niekoniecznie się sprawdziła.

5.2. Rozliczne rozliczenia

W tym miejscu dochodzimy do największego paradoksu rozliczeń w państwach postkomunistycznych, czyli do faktu, że przywrócenie stosunków własnościowych sprzed wprowadzenia ustroju komunistycznego i rekompensata za krzywdy doznane

¹⁵ T. Luterek, op.cit.

przez byłych właścicieli musiałyby się odbyć kosztem milionów obywateli, którzy żyją w ramach nowej struktury społeczno-własnościowej. Wyobraźmy sobie sytuację, w której znacjonalizowano majątki ziemskie (według nomenklatury stosowanej od lat 50. XX wieku – duże gospodarstwa rolne), a następnie rozparcelowano je między bezrolnych chłopów. Przywrócenie stosunków własnościowych z lat 40. XX wieku musiałyby skutkować odebraniem im ziemi uprawianej przez dwa pokolenia. Sytuacja podobnie wyglądałaby w miastach – należałoby np. zmusić lokatorów starych kamienic do ich opuszczenia albo przyjęcia warunków nowych-starych właścicieli. Historia ta staje się jeszcze bardziej złożona w przypadku Warszawy, która w wyniku okupacji niemieckiej została w większości zburzona i celowo, metodycznie zrównana z ziemią. Dzięki gigantycznemu wysiłkowi mieszkańców całej Polski i olbrzymim nakładom wszystkich podatników po II wojnie światowej odbudowano i rozbudowano to liczące w 1939 roku 1 mln 300 tys. mieszkańców miasto.

Powstaje zatem pytanie, czy zwrócenie byłemu właścicielowi odbudowanej nieruchomości, która w chwili nacjonalizacji była stertą zaminowanego gruzu, jest uczciwe? A co z kredytami, które obciążały większość przedwojennych hipotek i wraz z nacjonalizacją zostały umorzone? Pojawia się więcej podobnych wątpliwości. Oczywiście można powiedzieć, że wszystko da się wyliczyć, a także skompensować zyski i straty. Jeżeli jest jednak to zasadne, to należy uwzględnić naprawdę wszystko, a zatem również inne krzywdy poniesione przez obywateli państwa komunistycznego. Trzeba wypłacić odszkodowania tym, których oszczędności zostały zagrabione w wyniku wymiany pieniędzy, a także tym, których sklepy zostały doprowadzone do bankructwa w czasie „bitwy o handel”, oraz dzieciom za zamordowanie ich rodziców walczących z komunistami w imię obrony wolności, własności i demokracji, tym, którzy zostali deportowani w głąb ZSRR, a także tym, którzy musieli emigrować, oraz tym wszystkim ludziom, którym złamano kariery za to, że nie wstąpili do partii komunistycznej, wreszcie też rolnikom za dostawy obowiązkowe, jakie musieli świadczyć aż do początku lat 70.¹⁶ itd., itd. Lista krzywd z czasu dyktatury komunistycznej jest nieskończenie długa i wszystkie roszczenia są jak najbardziej słuszne. Rodzi się jednak w związku z tym pytanie: kto powinien za to zapłacić? Czy dzisiejsze społeczeństwo, które obaliło komunizm? A może komuniści i ich sowieccy mocodawcy, wspierani przez „zdradzieckich” aliantów zachodnich? Jeśli tak, to dlaczego ma być to scedowane na barki

¹⁶ Według cen narzucanych przez państwo, zwłaszcza do 1956 roku znacznie niższych od kosztów produkcji.

dzisiejszych podatników? Dlaczego byli właściciele nieruchomości mają być grupą uprzywilejowaną w morzu pokrzywdzonych przez komunistów?

Jeżeli chcemy budować dzisiejszą Polskę jako silne państwo, oparte na wspólności obywateli, odwołujące się do etosu solidarności, to nie możemy uciekać przed odpowiedziami na fundamentalne pytania dotyczące tego, czym jest dzisiejsze państwo polskie, jaki jest jego mit założycielski, jego ustrój, podstawowe wartości i cele. To również pytanie o to, czy III RP jest kontynuatką PRL, czy powstała w wyniku kontrrewolucji antykomunistycznej i jest próbą restauracji II RP, czy też jest może niedookreśloną hybrydą, czy wręcz nowym tworem, który chce na gruzach swoich poprzedniczek zdefiniować się na nowo. W przypadku tworzenia regulacji reprivatyzacyjnych odpowiedzi na te pytania stają się kluczowe. Być może dzisiejsze społeczeństwo polskie nie musi i nie jest zobowiązane do dokonywania transferu środków na rzecz byłych właścicieli.

Do czasu, kiedy państwo polskie zachowywało niepodległość i funkcjonowały w nim demokratycznie wyłonione władze, prawa majątkowe wszystkich właścicieli na terenie kraju były chronione. Kres temu położyła okupacja niemiecka i sowiecka, które rozpoczęły się we wrześniu 1939 roku. Od tego czasu do 1990 roku w Polsce istniały tylko władze okupacyjne albo władze podporządkowane imperium sowieckiemu. Kluczowe decyzje polityczne, gospodarcze, własnościowe, społeczne były zatem podejmowane poza Polską. W związku z tym nasz kraj i jego obywatele stali się w największym stopniu ofiarą okupantów. „Gdyby Polacy wystawili nam rachunek za zniszczone miasta, zrujnowane fabryki, zrabowane dzieła sztuki czy zapóźnienie cywilizacyjne będące konsekwencją wojny, bylibyśmy dłużnikami w nieskończoność”¹⁷ – powiedział Günter Grass, niemiecki pisarz, laureat Nagrody Nobla. Dotyczy to nie tylko Niemców, ale również Rosjan i Związku Radzieckiego. Za roszczenia związane ze stratami poniesionymi w czasie II wojny światowej i w czasie sowieckiej okupacji powinni odpowiadać winni, a zatem Niemcy i Związek Sowiecki. Tylko czy możliwe jest w istniejącym międzynarodowym układzie sił wyegzekwowanie takich roszczeń? Dziś wydaje się to trudne, niemniej należy dokumentować poniesione straty i podliczać roszczenia. Najważniejsze, aby głośno o tym przypominać i tworzyć placówki muzealne, które pozwalają zobrazować skalę wszystkich strat.

Jest jeszcze jedno pytanie, które trzeba postawić: dzięki komu możemy w ogóle mówić o reprivatyzacji w Polsce? Dzięki obywatelom polskim, którym udało się

¹⁷ <https://www.wprost.pl/49330/Niemiecki-kon-trojanski> (21.09.2003).

wyzwolić spod okupacji sowieckiej. To oni ponieśli olbrzymie ofiary, przez kolejne lata walcząc o wolność i demokrację. Gdyby nie oni, prawdopodobnie wzorem Korei Północnej lub Kuby nie można byłoby wypowiedzieć nawet słowa reprywatyzacja. Ewentualnie, podobnie jak w Chinach czy Rosji, pojawiłaby się nowa burżuazja, która w najlepszym razie z pobłażliwym uśmiechem wysłuchałaby wypowiedzi o słusznym roszczeniu byłych właścicieli. Gdyby nie społeczeństwo polskie i jego rewolucja w postaci „Solidarności”, a po 1989 roku jego zgoda na olbrzymie wyrzeczenia, na realizację bardzo trudnego programu reform, nie byłoby dzisiejszej demokratycznej, kapitalistycznej, wolnej Polski, może nie doskonałej, ale na pewno znajdującej się w lepszej sytuacji niż kraje, których obywatele takiego wysiłku nie podjęli i w których (przykładem Ukraina czy Białoruś) dawni właściciele nie mają w zasadzie żadnych praw.

Powstaje zatem kolejne pytanie, czy w związku z tym, że nie możemy wyegzekwować odszkodowania od głównych sprawców, nie powinniśmy w ramach solidarności społecznej, wspólnoty państwowej rozwiązać tego problemu na miarę naszych możliwości? Częściowo na to pytanie już odpowiedzieliśmy. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP przyznała rekompensatę dla wypędzonych mieszkańców Kresów Wschodnich. Formalnie wynosiła ona tylko 20% hipotecznej wartości odzwierciedlającej wartość podobnych nieruchomości w dzisiejszej Polsce. Jednakże z uwagi na bardzo dyskusyjną koncepcję metodologiczną w przypadku wyceny, a także praktykę sporządzania operatów szacunkowych oraz fakt nieuwzględniania obciążeń hipotecznych było to rozwiązanie relatywnie korzystne dla byłych właścicieli. Poza kresowiakami zwrot majątku otrzymały kościoły i związki wyznaniowe. Wielu byłym właścicielom zwrócono nieruchomości w ramach tzw. reprywatyzacji sądowej. Pamiętajmy również, że rekompensaty otrzymali także obywatele państw zachodnich w ramach umów indemnizacyjnych. Dzisiejsza reprywatyzacja dotyczy zatem obszaru centralnej Polski, który znajdował się w granicach II RP, w odniesieniu do pozbawionych własności obywateli polskich i ich potomków.

Bardzo ważnym elementem przy opracowywaniu rozwiązań reprywatyzacyjnych jest znalezienie kompromisu i stworzenie swoistej koncepcji filozoficznej. Byli właściciele muszą zrozumieć, że pewne procesy są nieodwracalne, że czasami trzeba znaleźć rozwiązania, które są swoistym krokiem naprzód, że nie można dochodzić swoich praw kosztem innych, wyrządzając nowe krzywdy. Próba narzucenia jednowymiarowej optyki, która sprowadza się do żądania zwrotu nieruchomości

wraz z odsetkami za czas utraty własności, bez uwzględnienia skutków wojny, podczas której zginęło 6 mln polskich obywateli, dokonano gigantycznych zniszczeń i w wyniku której przez blisko 50 lat Polska znajdowała się pod rządami narzuconego i kontrolowanego przez wrogie mocarstwo niewydolnego zbrodniczego reżimu komunistycznego, jest zdaniem autora niniejszego rozdziału nie do przyjęcia. A trzeba pamiętać, że w czasie tych rządów nie było mowy o czymś takim jak czynsz rynkowy czy też rynkowa wartość nieruchomości, nie mówiąc o tym, że w większości przypadków nieruchomości nie można było nawet kupić, tylko dlatego, że takie prawo obowiązywało wówczas w państwie. Z drugiej strony beneficjenci nacjonalizacji, zwłaszcza polscy chłopi i lokatorzy mieszkający w zabranych kamienicach, powinni zgodzić się na transfery z budżetu państwa w celu pokrycia chociażby symbolicznych świadczeń na rzecz byłych właścicieli.

Podsumowanie

Wyniki badań prowadzą do wniosków, iż na chwilę obecną możliwe jest przyjęcie ustawy reprivatyzacyjnej, która nie będzie niosła za sobą potencjalnych zagrożeń dla polskiej racji stanu i finansów publicznych. Jedno z głównych zagrożeń związanych z niemieckimi roszczeniami reprivatyzacyjnymi do Ziemi Odzyskanych, w świetle Ekspertyzy w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową (sporządzonej na zlecenie rządów Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej), a także w związku z wydanymi oświadczeniami obu rządów w kwestiach braku poparcia dla roszczeń niemieckich na Ziemiach Odzyskanych, wydaje się, że w pewnym stopniu zostało dziś ograniczone. Również przyjęcie ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP było ważnym przedsięwzięciem dotyczącym całościowego uregulowania kwestii odszkodowawczych na jednym z trzech polskich obszarów reprivatyzacyjnych – Kresach Wschodnich. Wydaje się, że zarówno wspomniana ekspertyza z 2004 roku, jak i ustawa z 2005 roku oraz niezwykle doniosłe Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 roku odrzucające skargę Powiernictwa Pruskiego dają podstawy do stwierdzenia, że jedynym obszarem reprivatyzacyjnym, który oczekuje kompleksowej regulacji prawnej, jest Polska centralna.

Dzisiejsze prace nad regulacjami okołoreprivatyzacyjnymi bazują na wielu wcześniejszych rozwiązaniach, w tym powielają fundamentalną kwestię ustalania

wartości majątku, co każe przyjmować za punkt wyjścia dzisiejszą wartość nieruchomości, a nie tę z chwili nacjonalizacji. W przypadku Warszawy byłyby to wartość nieruchomości w zburzonym mieście przed rozminowaniem, ekshumacją, odgruzowaniem, odbudową infrastruktury technicznej, rewitalizacją całych zniszczonych obszarów urbanistycznych etc., co przekłada się w sposób uzasadniony na zwielokrotnienie wartości roszczeń.

Dlatego w nowych regulacjach reprywatyzacyjnych należy przyjąć następujące założenia, które będą:

- wskazywać na datę nacjonalizacji jako właściwą w celu ustalenia poziomu cen i wartości świadczeń za znacjonalizowane mienie z uwzględnieniem ich waloryzacji na dzień wypłaty;
- wskazywać na datę nacjonalizacji jako właściwą w celu ustalenia stanu nieruchomości, w tym stanu technicznego obiektów, przeznaczenia planistycznego, obciążenia hipotecznego (należy przy tym pamiętać, że reprywatyzacja dotyczy świadczeń za mienie przejęte po wojnie i nie stanowi odszkodowania za straty wojenne);
- postulować uwzględnianie obciążeń hipotecznych przy określaniu wartości roszczeń reprywatyzacyjnych;
- preferować wypłaty świadczeń i zachowanie praw do nieruchomości aktualnych właścicieli i posiadaczy;
- wskazywać na pozostający w gestii Skarbu Państwa i samorządów majątek – własność, która znajduje się „pod” użytkowaniem wieczystym (bądź dotyczy wykorzystania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego), do zapewnienia zabezpieczenia majątkowego w celu realizacji roszczeń reprywatyzacyjnych;
- postulować wprowadzenie, wzorem prawa brytyjskiego, podatku spadkowego (*Inheritance Tax*) na poziomie 40% od znacznych kwot wypłacanych w ramach odszkodowań reprywatyzacyjnych (ewentualnie podatku reprywatyzacyjnego o zbliżonej konstrukcji);
- przewidywać rozłożenie wypłaty świadczeń reprywatyzacyjnych na okres 20–30 lat;
- postulować opracowanie w ramach Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych standardu dotyczącego wyceny mienia przejętego przez państwo w latach 1944–1989 i uzgodnić go z Ministrem Infrastruktury i Budownictwa.

Ustawa reprywatyzacyjna jest dziś potrzebna nie tylko po to, aby w co najmniej minimalnym stopniu podkreślić szacunek państwa polskiego i jego społeczeństwa

do tradycyjnie chronionych w Polsce wartości, w tym do prawa własności, ale również po to, aby uchronić Skarb Państwa przed finansowymi skutkami wadliwych rozwiązań prawnych i efektywnie rozporządzić środkami, które będą musiały być wyasygnowane w najbliższych latach na pokrycie roszczeń wysuwanych na drodze tzw. reprivatyzacji sądowej, nazywanej powszechnie, choć całkiem słusznie, dziką reprivatyzacją.

Autorowi zależy zaś, aby przedstawione założenia zostały potraktowane jako postulat *de lege ferenda*, będący próbą sformułowania kompromisowych rozwiązań, uwzględniających godne ochrony interesy byłych właścicieli, skorygowane o nieodwracalne zdarzenia polityczne, społeczne i gospodarcze z nieodległej przeszłości i aktualne interesy uwzględniające rację stanu Państwa Polskiego.

Bibliografia

- Dudek W., *Od nacjonalizacji do prywatyzacji. Aspekty polityczne i ekonomiczno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.
- <https://www.wprost.pl/49330/Niemiecki-kon-trojanski> (21.09.2003).
- Jawłowski A., *Prywatyzacja pracownicza. Przemiany firm i ich załóg*, ISP PAN, Warszawa 2001.
- Luterek T., *Reprivatyzacja – źródła problemu*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2016.
- Osajda K., *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Rudzka J., Semenowicz A., *Projekty ustaw reprivatyzacyjnych w latach 1989–2008*, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-545, Warszawa 2008.
- Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, wydanie 2, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

Metoda badań roszczeń reprywatyzacyjnych po II wojnie światowej

Miroslaw Kłusek

Wprowadzenie

Co do konieczności uchwalenia ustawy reprywatyzacyjnej w Polsce występuje pełna zgoda. Jednakże mimo kilkudziesięciu projektów zgłoszonych od 1990 roku wciąż daleko nam do jej uchwalenia. Wiele emocji budzi podmiotowy zakres przyszłej ustawy, a zwłaszcza formy zadośćuczynienia. Kogo będzie obejmować ustawa: czy jedynie osoby fizyczne, które w momencie jej wejścia w życie będą polskimi obywatelami, czy również osoby nie posiadające polskiego obywatelstwa lub te, które opuściły kraj? Oczekiwana przez byłych właścicieli znacjonalizowanego majątku lub ich spadkobierców formą zadośćuczynienia jest zwrot mienia w naturze, a gdyby nie było to możliwe, powinna zostać określona każdorazowo wysokość oraz forma wypłaty świadczenia pieniężnego. Kwestią dyskusyjną pozostaje w tym przypadku wysokość takich rekompensat¹.

Niestety w toczącej się dyskusji nad projektem ustawy o reprywatyzacji nieruchomości przejętych na własność państwa po II wojnie światowej najczęściej podkreśla się wyłącznie obowiązek zadośćuczynienia krzywdom byłych właścicieli, a prawie całkowicie pomija się kwestię zobowiązań ciążyących na tych nieruchomościach

¹ M. Kłusek, *Metodologia badań roszczeń wobec mienia znacjonalizowanego po II wojnie światowej na przykładzie dóbr wilanowskich*, w: *Prawne i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa*, red. S. Kamosiński, T. Kuczur, J. Laskowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015, s. 234–250.

w momencie ich przejęcia. Zobowiązania te dotyczyły m.in. instytucji kredytowych, Skarbu Państwa, przedsiębiorstw, osób prywatnych itp. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w przyszłej ustawie powinien znaleźć się przepis, który będzie zawierać wyraźne stwierdzenie, że na wysokość zadośćuczynienia mają wpływ prawa ciążące na nieruchomości, takie jak np. hipoteki, służebności i inne ciężary ujawnione w księdze wieczystej w chwili nacjonalizacji. Jest to podyktowane zarówno względami słuszności, jak i interesem Skarbu Państwa, gdyż długi hipoteczne niejednokrotnie osiągały wysokość bliską lub przewyższającą wartość samej nieruchomości. Nieuzasadnione jest więc jednakowe traktowanie takich właścicieli, którzy w warunkach okresu międzywojennego doprowadzili swoje majątki do zadłużenia, i takich, którzy w zadłużenie nie popadli. Należy przy tym dodać, że nieruchomości zadłużone były w znacznym stopniu na rzecz państwowych instytucji bankowych (takich jak Państwowy Bank Rolny czy Bank Gospodarstwa Krajowego) lub wprost na rzecz Skarbu Państwa z tytułu zobowiązań podatkowych².

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie problemu wierzytelności banków oraz instytucji kredytu długoterminowego, stanowiących zobowiązania ciążące na nieruchomościach, które zostały przejęte na własność państwa po II wojnie światowej na podstawie dekretów nacjonalizacyjnych, w ścisłym powiązaniu z procesem i skutkami likwidacji banków i instytucji kredytowych w latach 1945–1951.

6.1. Likwidacja banków i instytucji kredytowych po II wojnie światowej³

Początkowo w Polsce „lubelskiej” nie zostały podjęte żadne działania zmierzające do upaństwowienia lub likwidacji prywatnych banków. Ich oddziały na terenie Lubelszczyzny funkcjonowały bez problemów, a nawet wykonywały zadania powierzone przez państwo, uczestnicząc choćby w wymianie pieniędzy⁴.

² Ibidem.

³ Szerzej na temat likwidacji banków i instytucji kredytowych po II wojnie światowej zob.: M. Kłusek, *Państwowy Bank Rolny w latach 1919–1949. Studium historyczno-prawne*, Muzeum Pałac w Wilanowie, Warszawa 2013, s. 273–298; idem, *Likwidacja instytucji kredytu długoterminowego w Polsce po II wojnie światowej*, w: *Między stabilizacją a ekspansją. System finansowy w służbie modernizacji (z warsztatów badawczych historyków gospodarczych)*, red. J. Łazor, W. Morawski, Wydawnictwo Gajt, Wrocław 2014, s. 305–322.

⁴ Z. Landau, *Przeobrażenia aparatu bankowego*, w: *Gospodarka Polski Ludowej 1944–1955*, red. J. Kaliński, Z. Landau, cz. 1, Książka i Wiedza, Warszawa 1974, s. 103; Z. Landau, *Czy istnieją zobowiązania skarbu państwa z tytułu likwidacji bankowości prywatnej w Polsce?*, „Bank i Kredyt” 1992, nr 1, s. 13.

Działalności banków prywatnych nie ograniczały również postanowienia dekretu z 6 stycznia 1945 roku wprowadzającego reformę walutową. Dekret ten znacznie ograniczał jednak osobom prywatnym wielkość kwot, które mogły wymienić ze złotych emitowanych przez przedwojenny Bank Emisyjny w Polsce na pieniądze wydawane przez Narodowy Bank Polski, natomiast bankom, w tym także prywatnym, zezwalał na wymianę wszystkich zasobów gotówkowych⁵. W tym okresie nie odnotowano również przypadku przejścia banku prywatnego pod zarządek państwa. Zbigniew Landau taką politykę państwa tłumaczy rozważaniem możliwości pozostawienia prywatnego sektora bankowego, który w Polsce międzywojennej od czasów kryzysu był i tak zdominowany przez bankowość państwową i nie odgrywał większej roli⁶.

Polityka państwa w stosunku do banków prywatnych uległa zmianie wraz z powstaniem 31 grudnia 1944 roku Rządu Tymczasowego w miejsce Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN). Zgodnie z dekretem z 6 lutego 1945 roku dotyczącym wymiany pieniędzy na obszarach wyzwolonych w wyniku styczniowej ofensywy nie dokonano wymiany gotówki znajdującej się w bankach⁷. W efekcie zostały one pozbawione wszystkich płynnych zasobów finansowych, a upłynnienie aktywów było długotrwałe. Praktycznie, poza nielicznymi przypadkami, posunięcie państwa uniemożliwiło prywatnym bankom podjęcie działalności. W innej sytuacji znalazły się banki państwowe – Skarb Państwa lokował w nich własne fundusze, co pozwoliło zachować im swobodę działania. Problemy finansowe prywatnych banków nie zachęcały do przejścia ich pod Tymczasowy Zarząd Państwowy i znacjonalizowania⁸. Przyjęto inne rozwiązanie – wobec wszystkich instytucji bankowych, które nie zostały dopuszczone do działalności, wszczęto postępowanie likwidacyjne. Zgodnie z prawem bankowym likwidacja banku dokonywała się poprzez cofnięcie koncesji wydanej przez Ministra Skarbu. § 99 przepisów z 1928 roku dopuszczał możliwość likwidacji banku, jeżeli jego działalność byłaby niezgodna z prawem lub szkodliwa dla interesu państwa. Dekret z 18 grudnia 1945 roku o zmianie niektórych przepisów rozporządzenia Prezydenta z 17 marca 1928 roku o prawie bankowym przyznawał Radzie Ministrów prawo do odbierania

⁵ DzU 1945, nr 1, poz. 2; Z. Landau, *Przeobrażenia aparatu...*, op.cit., s. 104; Z. Landau, *Reformy walutowe w latach 1944–1950*, w: *Gospodarka Polski Ludowej 1944–1955*, op.cit., s. 134–135.

⁶ Z. Landau, *Przeobrażenia aparatu...*, op.cit., s. 104–105.

⁷ DzU 1945, nr 5, poz. 18; Z. Landau, *Przeobrażenia aparatu...*, op.cit., s. 107.

⁸ Z. Landau, *Przeobrażenia aparatu...*, op.cit., s. 107–108.

koncesji instytucjom bankowym zbędnym dla gospodarki narodowej⁹. Na tej podstawie w kwietniu 1946 roku cofnięto koncesję i postawiono w stan likwidacji największe prywatne instytucje kredytowe. Kolejne likwidacje nastąpiły we wrześniu 1946 roku oraz marcu, maju i lipcu 1947 roku. Likwidatorów wyznaczały Sądy Okręgowe, a likwidacja przebiegała zgodnie z prawem handlowym i bankowym¹⁰. W latach 1946–1947 w stan formalnej likwidacji zostały postawione czołowe banki prywatne Polski międzywojennej, takie jak Powszechny Bank Kredytowy w Krakowie, Bank Zachodni w Warszawie, Bank Cukrownictwa w Poznaniu, Powszechny Bank Związkowy w Polsce, Bank Dyskontowy w Warszawie czy też Bank Towarzystw Spółdzielczych w Warszawie. Ostatni etap likwidacji prywatnych instytucji kredytowych wyznaczyły dekrety z 1948 roku¹¹.

Kwestie organizacyjne w przypadku likwidacji przedsiębiorstw bankowych i instytucji kredytu długoterminowego regulowały przepisy trzech dekretów: o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych, o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego oraz o reformie bankowej z 25 października 1948 roku¹². Do likwidacji wyznaczono Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Państwowy Bank Rolny, Bank Związku Spółek Zarobkowych, Polski Bank Komunalny, Bank Handlowy w Warszawie i Komunalny Bank Kredytowy. W ich miejsce powołano nowe banki¹³. Jedną z oficjalnych przyczyn likwidacji dotychczas istniejących banków było zaoszczędzenie pracy nad skomplikowanymi zobowiązaniami przedwojennymi i okupacyjnymi oraz uniknięcie wynikającej

⁹ DzU 1946, nr 2, poz. 10; Z. Landau, *Przeobrażenia aparatu...*, op.cit., s. 115; *Obieg pieniędzy i kredyt*, cz. II, wydanie 2, Warszawa–Łódź 1960, s. 95; W. Jaworski, *Banki w Polsce Ludowej*, w: *Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu (1944–1973)*, PWE, Warszawa 1975, s. 167; W. Jaworski, *Nacjonalizacja banków w Polsce*, „Finanse” 1957, nr 9, s. 51; E.W. Nowakowski, *System bankowy i pieniężny: struktura i ewolucja w latach 1944–1984*, „Prace Instytutu Nauk Ekonomiczno-Społecznych Politechniki Warszawskiej” 1986, nr 35, s. 162; Z. Landau, *Czy w Polsce Ludowej dokonano nacjonalizacji banków?*, „Przegląd Historyczny” 1969, nr 4, s. 710.

¹⁰ Z. Landau, *Przeobrażenia aparatu...*, op.cit., s. 116; Z. Landau, *Losy bankowości prywatnej w Polsce Ludowej*, „Finanse” 1972, nr 9, s. 38–39.

¹¹ W. Jaworski, *Zarys rozwoju systemu kredytowego w Polsce Ludowej*, Polskie Wydawnictwa Gospodarcze, Warszawa 1958, s. 61–62; W. Jaworski, *Banki i kredyt w XXX-leciu Polski Ludowej*, „Bank i Kredyt” 1974, nr 7, s. 267.

¹² DzU 1948, nr 52, poz. 410 i 411; K. Żyła, *Reforma bankowości*, „Spółdzielczy Przegląd Bankowy” 1948, nr 11–12, s. 862.

¹³ Z. Landau, *Przeobrażenia aparatu...*, op.cit., s. 123–124; M. Orłowski, *System kredytowy i banki w Polsce*, „Finanse” 1951, nr 4, s. 49–61, 53–54; W. Jaworski, *System kredytowy w XV-leciu Polski Ludowej*, „Finanse” 1959, nr 7, s. 38; T. Wyszomirski, *25 lat kredytowania indywidualnego rolnictwa*, „Finanse” 1969, nr 7, s. 58; L. Makowski, *Reforma bankowa*, „Gospodarka Planowa” 1948, nr 14, s. 503.

z nich odpowiedzialności materialnej¹⁴. Jednakże należy zgodzić się z Landauem, że zdecydował w tym przypadku przede wszystkim zamiar wprowadzenia w Polsce radzieckiego systemu bankowego¹⁵.

Kierowanie akcją likwidacyjną i nadzór nad nią powierzono Naczelnemu Likwidatorowi i Komisarzowi Rządowemu. Na likwidatorów Minister Skarbu wyznaczył Państwowy Bank Rolny i Bank Gospodarstwa Krajowego, któremu zlecono również likwidację instytucji kredytu długoterminowego. Zakres działania i uprawnień Naczelnego Likwidatora określało rozporządzenie Ministra Skarbu z lutego 1949 roku. Biuro Naczelnego Likwidatora przedsiębiorstw bankowych realizowało również zadania związane z likwidacją instytucji kredytu długoterminowego¹⁶. Preliminarz przewidywał zakończenie likwidacji przedsiębiorstw bankowych na 30 czerwca 1950 roku, a instytucji kredytu długoterminowego na 31 października 1950 roku¹⁷.

6.1.1. Likwidacja instytucji kredytu długoterminowego

W pierwszych miesiącach 1949 roku BGK objął obowiązki likwidatora w 15 instytucjach kredytu długoterminowego¹⁸, wśród których znalazły się: Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w Warszawie, Towarzystwo Kredytowe Miejskie w Warszawie, Towarzystwo Kredytowe Przemysłu Polskiego w Warszawie, Towarzystwo Kredytowe m. Łodzi, Piotrkowskie Towarzystwo Kredytowe Miejskie, Częstochowskie Towarzystwo Kredytowe Miejskie, Kaliskie Towarzystwo Kredytowe Miejskie, Poznańskie Ziemstwo Kredytowe w Poznaniu, Zachodniopolskie Towarzystwo Kredytowe w Poznaniu, Lubelskie Towarzystwo Kredytowe Miejskie, Radomskie Towarzystwo Miejskie w Radomiu, Kieleckie Towarzystwo Miejskie w Kielcach, Siedleckie Towarzystwo Kredytowe Miejskie w Siedlcach, majątek Towarzystwa Kredytowego Miejskiego we Lwowie i majątek Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego we Lwowie¹⁹.

¹⁴ K. Żyła, *op.cit.*, s. 863.

¹⁵ Z. Landau, *Przeobrażenia aparatu...*, *op.cit.*, s. 123–124.

¹⁶ Archiwum Akt Nowych (AAN), Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część I: Organizacja agend likwidacyjnych i sprawozdanie z czynności komórki Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego za czas od 1 stycznia do 31 marca 1949 roku, sporządzone przez Komisarza Rządowego J. Kitzlera 2 maja 1949 roku, s. 1.

¹⁷ *Ibidem*, s. 3.

¹⁸ Z. Landau, *Bank Gospodarstwa Krajowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1998, s. 247.

¹⁹ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część I: Organizacja agend likwidacyjnych..., *op.cit.*, s. 5.

6.1.1.1. Aktywa likwidowanych instytucji

Istotnym elementem likwidacji instytucji kredytu długoterminowego był bilans otwarcia likwidacji, sporządzany zgodnie z październikowym dekretem i rozporządzeniem Ministra Skarbu z 15 lutego 1949 roku²⁰. Za podstawę przyjęto, że do aktywów I stopnia mogą zostać zaliczone wyłącznie aktywa realne o pełnym zabezpieczeniu i łatwe do zrealizowania. Wszystkie aktywa nieściągalne, wymagające wyjaśnienia lub wątpliwe zostały zaliczone do aktywów III stopnia. W aktywach II stopnia znalazły się takie zasoby, których w danym momencie nie można było zrealizować tylko z przyczyn ustawowych²¹. Umieszczenie wierzytelności w aktywach III stopnia nie zwalniało instytucji kredytowych z obowiązku wzywania dłużników do zapłaty. Wszystkie należności wątpliwe, z wyjątkiem definitywnie nieściągalnych, naliczano wraz z zaległościami i należnościami ubocznymi²².

Zaległości obliczone na 1 stycznia 1949 roku, czyli dzień sporządzenia bilansu otwarcia likwidacji, zostały skapitalizowane i doliczone do reszty kapitału pozostałej po racie płatnej 31 grudnia 1948 roku, bez względu na termin ich płatności²³. Papiery wartościowe własnej emisji były komisyjnie niszczone i wykazywane w bilansach. W pasywach uwzględniano jedynie listy zastawne, obligacje będące w obiegu oraz inne pozostałe wierzytelności. Kwota listów zarejestrowanych od momentu sporządzenia bilansu otwarcia likwidacji ulegała zmianie²⁴.

Najmniej kłopotów sprawiało obliczanie aktywów I stopnia. Problemy pojawiły się w aktywach II i III stopnia, zwłaszcza w przypadku Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie, Towarzystwa Kredytowego m. Łodzi oraz Poznańskiego Ziemstwa Kredytowego w Poznaniu. W instytucjach tych należało dokonać obliczeń sięgających często kilkudziesięciu pozycji, co było szczególnie trudne ze względu na nieliczny personel, który wykonywał równocześnie prace związane

²⁰ Bilans otwarcia likwidacji z 1 stycznia 1949 roku był sporządzany na podstawie bilansu brutto z 31 grudnia 1948 roku; AAN, Naczelny Likwidator i Komisarz Rządowy do Spraw Likwidacji Przedsiębiorstw Bankowych i Instytucji Kredytu Długoterminowego w Warszawie, sygn. 46, Pismo Centrali Banku Gospodarstwa Krajowego do BGK Biura Likwidacji Przedsiębiorstw Bankowych Okręgu Warszawskiego z 17 marca 1949 roku, s. 6.

²¹ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część II: Likwidacja instytucji kredytu długoterminowego w czasie od 1 stycznia do 31 marca 1949 roku, sporządzone przez Komisarza Rządowego J. Kitzlera maja 1949 roku, s. 18.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 19.

z windykacją należności i zakończeniem akcji rejestracyjnej²⁵. Na ogół podstawę analizy bilansów otwarcia likwidacji stanowiły aktywa I stopnia oraz zobowiązania instytucji z tytułu emisji listów zastawnych. Z tych przyczyn zwracano także szczególną uwagę na charakterystykę aktywów Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie i Poznańskiego Ziemstwa Kredytowego w Poznaniu. Dopiero zamknięcie listy wierzycieli i dłużników dawało pełny obraz majątku instytucji kredytu długoterminowego²⁶.

Dochody instytucji kredytu długoterminowego ściśle zależały od przebiegu akcji windykacyjnej. Windykację należności rozpoczęto dopiero w pierwszej połowie marca 1949 roku, po ustaleniu wysokości dodatku na koszty likwidacji²⁷. Wyniki akcji windykacyjnej w pierwszym półroczu 1949 roku dowodzą, że likwidowane towarzystwa napotykały trudności przeważnie przy ściąganiu wierzytelności, zwłaszcza kredytów zabezpieczonych na gospodarstwach rolnych oraz na nieruchomościach opuszczonych²⁸. Na szczególne trudności egzekucyjne natrafiało Towarzystwo Kredytowe Miejskie w Warszawie, gdzie grunty zostały umiastowione i w znacznej części nie przynosiły dochodów. Także i w tym przypadku egzekucja była bardzo wątpliwa, ponieważ obecni właściciele mieli prawo do własności czasowej, a nie do nieruchomości. Wielu dłużników wstrzymywało się ze spłatą kredytów, wychodząc z założenia, że w krótkim czasie i tak zostaną pozbawieni prawa własności albo będą zmuszeni do wniesienia opłaty skarbowej po spłacie pożyczki, na którą nie będzie ich stać²⁹.

Pierwsze trzy miesiące 1950 roku, będące ostatnim kwartałem likwidacji instytucji kredytu długoterminowego, zostały poświęcone pracom zmierzającym do przeniesienia aktywów trudnych lub niemożliwych do upłynnienia z przyczyn ustawowych do aktywów II lub III stopnia³⁰.

²⁵ Ibidem.

²⁶ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część II: Likwidacja instytucji kredytu długoterminowego..., op. cit., s. 19.

²⁷ Ibidem, s. 42.

²⁸ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, II Sprawozdanie kwartalne z likwidacji instytucji kredytu długoterminowego za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 1949 roku, s. 96–97.

²⁹ Ibidem.

³⁰ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, Sprawozdanie za IV kwartał 1949 roku z przebiegu likwidacji przedsiębiorstw bankowych i instytucji kredytu długoterminowego sporządzone przez Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, s. 154.

6.1.1.2. Zgłaszanie wierzytelności

Wierzytelności zgłaszane w stosunku do instytucji kredytu długoterminowego dzieliły się na trzy grupy:

- wierzytelności z tytułu posiadanych listów zastawnych,
- wierzytelności z tytułu rozwiązania umowy o pracę (odszkodowania, emerytury),
- pozostałe wierzytelności – podatki, odszkodowania itd.

Wierzytelności z tytułu posiadania listów zastawnych, o ile podlegały rejestracji, były wpisywane z urzędu na listę wierzytelności. Dwie emisje listów zastawnych Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie: 4,5% listy zastawne w dolarach oraz 6% listy zastawne we frankach francuskich oparte na dolarach nie podlegały rejestracji³¹.

19 sierpnia 1949 roku upłynął 6-miesięczny termin zgłaszania pretensji na listy wierzytelności instytucji kredytu długoterminowego³², po którym listy wierzytelności po zatwierdzeniu przez Komisarza Rządowego zostały wyłożone do wglądu. Termin wnoszenia zarzutów w stosunku do sporządzonych list dla krajowców wyznaczono do 7 października 1949 roku, dla cudzoziemców obowiązywał on natomiast o miesiąc dłużej. Dzięki rozporządzeniu Komisarza Rządowego listy wierzytelności mogły być uzupełnianie nadsyłanymi protokołami aż do momentu sporządzenia przez likwidatora planów zaspokojenia wierzytelności³³.

Ustalenie ogólnej kwoty zobowiązań stało się możliwe po 7 listopada 1949 roku (termin wnoszenia zarzutów przez wierzycieli zagranicznych). Liczono się zwłaszcza z zarzutami ze strony posiadaczy listów frankowych, które zostały zgłoszone zaledwie w około 5%, oraz listów dolarowych i funtowych, których większość została przyjęta po kursie dla krajowców wobec niewykazania przez wierzycieli, że są cudzoziemcami³⁴. Na koniec września 1949 roku ustalono, że wierzytelności zgłoszone w 8 towarzystwach (płockie, radomskie, lubelskie, częstochowskie, kieleckie, piotrkowskie, łódzkie i zachodniopolskie) zostaną pokryte niemal w 100%. Z kolei w przypadku pozostałych towarzystw przewidywano wypłatę zobowiązań w granicach 10–20% zgłoszonych pretensji³⁵.

³¹ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, II Sprawozdanie..., op.cit., s. 100.

³² AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, III Sprawozdanie kwartalne z przebiegu likwidacji instytucji kredytu długoterminowego za okres od dnia 1 lipca do 30 września 1949 roku, s. 109.

³³ Ibidem, s. 125.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

31 marca 1950 roku zamknięte zostały księgi handlowe wszystkich instytucji kredytu długoterminowego. Całość wpływów po 1 kwietnia 1950 roku była księgowana na rachunku mas likwidacyjnych BGK. Ogłoszenie o wypłatach ukazało się w kwietniu w „Monitorze Polskim”³⁶.

6.2. Likwidacja przedsiębiorstw bankowych

Decyzją Ministra Skarbu z 28 grudnia 1948 roku Bank Gospodarstwa Krajowego został mianowany likwidatorem 71 przedsiębiorstw bankowych: 22 banków, w tym 21 banków akcyjnych, 24 domów bankowych oraz 24 kantorów wymiany³⁷. Podstawą przejęcia majątku był bilans likwidowanego przedsiębiorstwa sporządzony 31 grudnia 1948 roku, a w przypadku Akcyjnego Banku Hipotecznego – 31 stycznia 1949 roku³⁸.

Przygotowanie bilansów otwarcia likwidacji stało się możliwe dopiero po ukazaniu się zarządzenia Ministra Skarbu z 15 lutego 1949 roku w sprawie sporządzania inwentarza i bilansu otwarcia likwidacji przedsiębiorstw bankowych. Do tego momentu w większości przedsiębiorstw bankowych panował chaos organizacyjny. Początkowo personel likwidacyjny stanął przed koniecznością realizacji wielu zadań. Szczególne trudności przysparzały porządkowanie i klasyfikacja materiału wekslowego, następnie porządkowanie i przyspieszanie realizacji zasobów zagranicznych. Również na ten okres (I kwartał 1949 roku), zgodnie z dekretem z 3 lutego 1947 roku, przypadał końcowy termin rejestracji dokumentów na okaziciela. Ponadto dużego wysiłku wymagało przygotowanie przez pracowników preliminarza budżetowego poszczególnych przedsiębiorstw bankowych na rok 1949³⁹. W związku z bilansami otwarcia likwidacji prowadzono prace szacunkowe ruchomości i nieruchomości. W największych ośrodkach, tj. Gdyni, Katowicach,

³⁶ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, Sprawozdanie z likwidacji przedsiębiorstw bankowych za I kwartał 1950 roku sporządzone przez p.o. Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego Czesława Liżewskiego, s. 162.

³⁷ AAN, Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), sygn. 4283, Biuro Likwidatora Przedsiębiorstw Bankowych Okręgu Warszawskiego, 20 maja 1949 roku, s. 9–10.

³⁸ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część III: Likwidacja przedsiębiorstw bankowych w czasie od 1 stycznia do 31 marca 1949 roku, sporządzone przez Naczelnego Likwidatora J. Kitzlera, s. 54.

³⁹ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część III: Likwidacja przedsiębiorstw bankowych..., op.cit., s. 64.

Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Warszawie, powołano komisje zajmujące się wyceną nieruchomości i ruchomości. W Warszawie powstała dodatkowo centralna komisja szacunkowa, która miała zajmować się wyceną nieruchomości cieszących się zainteresowaniem czynników publicznych⁴⁰. Niezależnie od akcji szacunkowej oddziałom BGK w Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Krakowie na początku 1949 roku zlecono wystawienie po jednej nieruchomości na sprzedaż w drodze publicznej licytacji⁴¹. W późniejszym okresie na licytacje wystawiano we wszystkich ośrodkach po jednej nieruchomości bez budynków i jednej z budynkami pod warunkiem, że Skarb Państwa lub sektor uspołeczniony nie były nimi zainteresowane. BGK nie przejawiał szczególnego zaangażowania organizowaniem przetargów przy sprzedaży nieruchomości. Bardzo słabe zainteresowanie nabyciem nieruchomości ze strony instytucji publicznych i społecznych prowadziło do powtarzania licytacji⁴². W posiadaniu likwidowanych przedsiębiorstw bankowych znajdowało się 71 nieruchomości; przez 9 miesięcy udało się sprzedać tylko jedną z wolnej ręki, za zezwoleniem Ministra Skarbu. Z pozostałych nieruchomości 24 wystawiono na przetarg publiczny, na 15 pojawili się reflektanci reprezentujący Skarb Państwa lub sektor uspołeczniony. Z pozostałych 31 nieruchomości 18 znajdowało się na terenie Warszawy i nie było na nie chętnych, a 13 poza Warszawą użytkowały różne instytucje, niezainteresowane ich zakupem⁴³.

Ruchomości (np. urządzenia biurowe) – w porozumieniu z terenowymi komisjami technicznymi przy oddziałach NBP – przekazywano powstającym instytucjom kredytowym. Maszyny do liczenia i pisanie rozdzielano między czynne przedsiębiorstwa bankowe. Pozostałe ruchomości zbywano w drodze licytacji lub wolnej sprzedaży⁴⁴. W pierwszych 9 miesiącach likwidacji sprzedano ruchomości za około 9 mln zł, co stanowiło około 25% ich wartości według stanu na 1 stycznia 1949 roku⁴⁵.

Przez pierwsze miesiące 1949 roku w przedsiębiorstwach bankowych trwały również prace nad rejestrowaniem zasobów zagranicznych. Po przeliczeniach zgodnych z art. 19 dekretu o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, s. 65.

⁴² AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, II Sprawozdanie..., op.cit., s. 75–76.

⁴³ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, III Sprawozdanie..., op.cit., s. 137.

⁴⁴ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część III: Likwidacja przedsiębiorstw bankowych..., op.cit., s. 66.

⁴⁵ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, III Sprawozdanie..., op.cit., s. 137.

bankowych należności z zagranicy wyniosły 655 mln zł, w tym pewne 581 mln zł, a wątpliwe 74 mln zł⁴⁶. Z kolei zobowiązania wobec zagranicy opiewały na kwotę 500 mln zł, saldo wynosiło zatem plus 155 mln zł⁴⁷. Po 9 miesiącach prac likwidacyjnych windykacja aktywów I stopnia w przedsiębiorstwach bankowych wynosiła około 40% stanu według bilansów otwarcia likwidacji, tj. 187,5 mln zł. Z USA zostały ściągnięte wszystkie sumy, z wyjątkiem zasobów objętych postępowaniem sądowym. W sprawie zasobów tureckich rozmowy prowadził Bank Handlowy. Problemy sprawiało ściągnięcie niewielkich kwot z Francji (ich odzyskanie utrudniał tamtejszy urząd dewizowy) oraz z Belgii, Norwegii i Holandii, które utrzymywały, że pieniądze zostały wypłacone na rzecz okupanta⁴⁸.

W pierwszym kwartale 1950 roku pozostały ośrodki likwidacyjne w Warszawie, Gdyni i Poznaniu. Ośrodek poznański w związku z przejściem trzech banków komunalnych oraz Banku Związku Spółek Zarobkowych został przeorganizowany. W tym okresie na podstawie dekretu o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych BGK został likwidatorem Banku Handlowo-Przemysłowego we Włocławku SA i Banku Handlowego SA w Łodzi oraz na podstawie dekretu o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego Banku Związku Spółek Zarobkowych SA. Łącznie od 1 stycznia 1949 roku BGK powierzono likwidację 82 przedsiębiorstw bankowych; 31 marca 1950 roku do likwidacji pozostało jeszcze 31 spośród nich⁴⁹.

6.3. Wierzytelności Towarzystwa Kredytowego Ziemińskiego w Warszawie i Towarzystwa Kredytowego Miejskiego w Warszawie nie ściągnięte z powodów ustawowych oraz innych okoliczności

Przy likwidacji przedsiębiorstw bankowych oraz instytucji kredytu długoterminowego, jak wspomniano wcześniej, dokonano podziału windykowanych należności na aktywa I, II i III stopnia, zależnie od możliwości ich spłaty przez

⁴⁶ DzU 1948, nr 52, poz. 410, art. 19.

⁴⁷ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część III: Likwidacja przedsiębiorstw bankowych..., op.cit., s. 65.

⁴⁸ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, III Sprawozdanie..., op.cit., s. 137–138.

⁴⁹ AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, Sprawozdanie z likwidacji..., op.cit., s. 160; Z. Landau, *Bank Gospodarstwa Krajowego*, op.cit., s. 249.

dłużników⁵⁰. Na aktywa I stopnia składały się należności, których ściągnięcie było realne w krótkim czasie⁵¹. Przy kredytach długoterminowych do aktywów II stopnia zaliczono wszystkie należności z tytułu pożyczek, których zabezpieczenie stanowiły nieruchomości objęte⁵²:

- 1) dekretem PKWN z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej⁵³,
- 2) dekretem PKWN z dnia 12 grudnia 1944 roku o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa⁵⁴,
- 3) dekretem z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta Warszawy⁵⁵,
- 4) ustawą z 3 stycznia 1946 roku o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁵⁶,
- 5) przepisami o mieniu opuszczonym, poniemieckim czy też przypadłym na rzecz Skarbu Państwa.

Do aktywów III stopnia zaliczono:

- 1) aktywa, których substancja lub ich zabezpieczenie pozostawały poza granicami Polski;
- 2) aktywa, które uległy zniszczeniu lub utracie z powodu sił wyższych, a ich odtworzenie było niemożliwe lub nieopłacalne;
- 3) aktywa, które z innych powodów były nieściągalne⁵⁷.

Poniżej w celu zobrazowania problemu wierzytelności niezrealizowanych z powodów ustawowych oraz innych okoliczności jako przykład przedstawiono likwidację Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie oraz Towarzystwa Kredytowego Miejskiego w Warszawie.

6.3.1. Likwidacja Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie

Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w Warszawie powstało w 1825 roku. Siedziba Towarzystwa do 1945 roku znajdowała się w Warszawie przy ulicy Kredytowej 1,

⁵⁰ AAN, Bank Rolny (BR), sygn. 1003, Sprawozdanie nr 8 wydziału likwidacji własnych za miesiąc wrzesień 1950 roku z 17 października 1950 roku, s. 7.

⁵¹ AAN, BR, sygn. 995, Państwowy Bank Rolny, Zarządzenie nr 2 w sprawie podziału na aktywa w związku z b.o.l. (bilans otwarcia likwidacji) z 20 września 1950 roku, s. 10.

⁵² Ibidem, s. 9.

⁵³ DzU 1944, nr 3/45, poz. 13.

⁵⁴ DzU 1944, nr 15, poz. 82.

⁵⁵ DzU 1945, nr 50, poz. 279.

⁵⁶ DzU 1946, nr 3, poz. 17.

⁵⁷ AAN, BR, sygn. 995, Państwowy Bank Rolny, Zarządzenie nr 2..., op.cit., s. 9.

a przed postawieniem w stan likwidacji przy ulicy Górnośląskiej 22. W okresie międzywojennym Towarzystwo udzielało pożyczek z zabezpieczeniem hipotecznym na nieruchomościach ziemskich na obszarze województw: warszawskiego, białostockiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, nowogrodzkiego, wołyńskiego, poleńskiego i wileńskiego. W związku ze swoją działalnością emitowało listy zastawne, które były notowane na giełdzie w Warszawie i Paryżu⁵⁸.

Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w Warszawie zostało zlikwidowane decyzją ministra Finansów z dnia 9 października 1950 roku, ogłoszoną w „Monitorze Polskim” nr 111 z dnia 20 października 1950 roku.

Zgodnie ze sporządzonym na dzień 1 stycznia 1949 roku bilansem otwarcia likwidacji Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie, Bankowi Gospodarstwa Krajowego zostały przekazane wierzytelności Towarzystwa z tytułu pożyczek i zaległości ratalnych na łączną sumę 1 593 003 558 zł. Wierzytelności te, jako nieściągalne czy też względnie niemożliwe do zrealizowania z przyczyn ustawowych, zostały zakwalifikowane do aktywów II lub III stopnia i wykazane w bilansie otwarcia likwidacji tylko ewidencyjnie 1 złotówką⁵⁹.

Tak wysoka kwota wierzytelności nieściągalnych – prawie 1,6 mld zł, była głównie wynikiem przejmowania nieruchomości ziemskich na własność Państwa w ramach dekretu PKWN z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej. W majątkach ziemskich, które zostały przejęte przez Państwo, a tytuł własności został przepisany na Skarb Państwa, z urzędu skreślono pożyczki Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie. Art. 20 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowił, iż nabywca otrzymywał ziemię w stanie wolnym od wszelkich długów i ciężarów, a wraz z dokonaniem wpisów na rzecz Skarbu Państwa wykreśleniu podlegały wszelkie długi hipoteczne⁶⁰.

Na przejęte przez Skarb Państwa majątki ziemskie zadłużone w Towarzystwie Kredytowym Ziemskim w Warszawie w liczbie 3 tys. przypadła kapitał kredytów wraz z zaległościami z pożyczek: złotych na kwotę 282 mln zł, frankowych – 780 mln zł oraz dolarowych – 160 mln zł. W tej sumie mieściły się kredyty, które

⁵⁸ AAN, Naczelny Likwidator i Komisarz Rządowy (NLK), sygn. 235, Notatka „Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w Warszawie”, brak autora i daty powstania,teczka o sygn. 235 nie jest paginowana.

⁵⁹ AAN, NLK, sygn. 235, Sprawozdanie z likwidacji Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie w likwidacji sporządzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego z 15 września 1950 roku.

⁶⁰ DzU 1945, nr 34, poz. 204. AAN, NLK, sygn. 235, Opinia w sprawie likwidacji wierzytelności instytucji kredytu długoterminowego, ciężących na gruntach parcelowanych w trybie reformy rolnej z 1949 roku, brak autora.

zostały umieszczone w aktywach III stopnia jako zabezpieczone na majątkach ziemskich, które znalazły się poza granicami kraju. Opiewały one na kwotę około 10 mln zł⁶¹.

6.3.2. Likwidacja Towarzystwa Kredytowego Miejskiego w Warszawie

Towarzystwo Kredytowe Miejskie w Warszawie powstało w 1870 roku. Do 1945 roku siedzibą Towarzystwa był lokal przy ulicy Czackiego 23 w Warszawie. Towarzystwo udzielało pożyczek za zabezpieczeniem hipotecznym na nieruchomościach miejskich na obszarze województwa warszawskiego (według stanu tego województwa sprzed wybuchu II wojny światowej) i w związku z tym emitowało listy zastawne, które były notowane na giełdzie w Warszawie⁶².

Podstawę prawną likwidacji Towarzystwa stanowiła uchwała Rady Ministrów z 6 kwietnia 1948 roku⁶³ oraz dekret z 25 października 1948 roku. Datą otwarcia likwidacji był 1 stycznia 1949 roku. Z kolei termin zgłaszania wierzytelności ustalono do dnia 19 sierpnia 1949 roku⁶⁴. Decyzją Ministra Finansów z 9 października 1950 roku Towarzystwo Kredytowe Miejskie w Warszawie zostało uznane za zlikwidowane⁶⁵.

W związku z likwidacją Towarzystwa Kredytowego Miejskiego w Warszawie Bankowi Gospodarstwa Krajowego zostały przekazane wierzytelności Towarzystwa z tytułu pożyczek i zaległości ratalnych na łączną sumę 243,4 mln zł. Wierzytelności te, jako nieściągalne czy też względnie niemożliwe do zrealizowania z przyczyn ustawowych, zostały zakwalifikowane do aktywów II – 240,6 mln zł – lub III stopnia – 2,8 mln zł – i wykazane w bilansie otwarcia likwidacji tylko ewidencyjnie 1 złotówką⁶⁶.

⁶¹ AAN, NLK, sygn. 235, Notatka w sprawie gospodarstw rolnych obciążonych pożyczką złotową i frankową Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie w likwidacji z 12 maja 1949 roku.

⁶² AAN, NLK, sygn. 229, Notatka „Towarzystwo Kredytowe Miejskie w Warszawie”, brak daty powstania i autora, teczka nie jest paginowana.

⁶³ „Monitor Polski” 1948, nr A-66.

⁶⁴ „Monitor Polski” 1949, nr B-12.

⁶⁵ „Monitor Polski” 1950, nr A-111.

⁶⁶ AAN, NLK, sygn. 230, Sprawozdanie z likwidacji Towarzystwa Kredytowego Miejskiego w Warszawie w likwidacji sporządzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego z 15 września 1950 roku.

6.4. Ustawy z dnia 25 maja 1951 roku

Ustawa z dnia 25 maja 1951 roku w sprawie zmiany dekretu o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych wprowadzała w dekrecie z dnia 25 października 1948 roku o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych (DzU 1948, nr 52, poz. 412) następujące zmiany⁶⁷.

Art. 34 ust. 1 otrzymał brzmienie:

Po ustaniu przeszkód do realizacji aktywów, o których mowa w art. 23, Minister Finansów zarządzi zrealizowanie tych aktywów i dokonanie dodatkowego podziału według listy zgłoszonych wierzytelności i pierwotnego planu kolejności zaspokojenia wierzytelności⁶⁸.

Art. 23 dekretu z 25 października 1948 roku o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych brzmiał:

Jeżeli w aktywach likwidowanego przedsiębiorstwa znajdują się należności, do których realizacji w czasie trwania likwidacji istnieją przeszkody ustawowe (należności od przedsiębiorstw przejętych na własność Państwa, jak również należności zabezpieczone hipoteką na przejętych na cele reformy rolnej nieruchomościach ziemskich, na nieruchomościach przejętych na własność Gminy m. st. Warszawy itp.), to należności takie wyłącza się z aktywów i likwidację przeprowadza się tak, jak gdyby należności tych nie było⁶⁹.

Ponadto ustawa z 25 maja 1951 roku wprowadzała następujące zmiany.

Po art. 35 został wprowadzony nowy art. 35a w brzmieniu:

Jeżeli po ukończeniu likwidacji i wykreśleniu z rejestru handlowego przedsiębiorstwa bankowego okażą się aktywa tego przedsiębiorstwa nie wykazane w inwentarzu i bilansie otwarcia likwidacji oraz nie wymienione w art. 23 – Minister Finansów zarządzi zrealizowanie tych aktywów i dokonanie dodatkowych wypłat z uzyskanych w realizacji tych aktywów sum według listy wierzytelności i pierwotnego planu kolejności zaspokojenia wierzytelności. Jeżeli wierzyciele nie zgłosili swoich pretensji na listę wierzytelności, aktywa te zostaną przekazane zarządzeniem Ministra

⁶⁷ DzU 1951, nr 31, poz. 240.

⁶⁸ DzU 1951, nr 31, poz. 240.

⁶⁹ DzU 1948, nr 52, poz. 410.

Finansów na pokrycie kosztów postępowania likwidacyjnego tych przedsiębiorstw, których własny majątek na to nie wystarczy lub przekazane do Skarbu Państwa.

Po art. 35a wprowadzono nowy art. 35b w brzmieniu:

1. Wykonanie czynności, przewidzianych w art. 35 i art. 35a oraz wszelkich innych czynności, dotyczących przedsiębiorstwa bankowego uznanego za zlikwidowane, powierza się Bankowi Gospodarstwa Krajowego.
2. Minister Finansów może wykonanie czynności, wymienionych w ust. 1, powierzyć Naczelnemu Likwidatorowi lub innej instytucji bankowej, wskazanej w jego decyzji⁷⁰.

Kolejna ustawa z dnia 25 maja 1951 roku w sprawie zmiany dekretu o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego wprowadzała w dekrete z dnia 25 października 1948 roku o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego (DzU 1948, nr 52, poz. 411) następujące zmiany⁷¹.

W art. 36 ust. 1 otrzymał brzmienie:

Po ustaniu przeszkód do realizacji aktywów, o których mowa w art. 21, Minister Finansów zarządzi zrealizowanie tych aktywów i dokonanie dodatkowego podziału według listy zgłoszonych wierzytelności i pierwotnego planu kolejności zaspokojenia wierzytelności⁷².

Art. 21 dekretu z dnia 25 października 1948 roku o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego brzmiał:

Jeżeli w aktywach likwidowanej instytucji znajdują się należności, do których realizacji w czasie trwania likwidacji istnieją przeszkody ustawowe (należności od przedsiębiorstw przejętych na własność Państwa, jak również należności zabezpieczone hipoteką na nieruchomościach ziemskich przejętych na cele reformy rolnej nieruchomościach ziemskich, na nieruchomościach przejętych na własność Gminy m.st. Warszawy itp.), to należności takie wyłącza się z aktywów i likwidację przeprowadza się tak, jak gdyby należności tych nie było⁷³.

⁷⁰ DzU 1951, nr 31, poz. 240.

⁷¹ DzU 1951, nr 31, poz. 241.

⁷² DzU 1951, nr 31, poz. 241.

⁷³ DzU 1948, nr 52, poz. 411.

Ponadto ustawa wprowadzała następujące zmiany.

Po art. 36 dodano nowy art. 36 a w brzmieniu:

Jeżeli po zakończeniu likwidacji instytucji kredytu długoterminowego okażą się aktywa tej instytucji nie wykazane w inwentarzu i bilansie otwarcia likwidacji oraz nie wymienione w art. 21 – Minister Finansów zarządzi zrealizowanie tych aktywów i dokonanie dodatkowego podziału uzyskanych z realizacji tych aktywów sum według listy wierzytelności i pierwotnego planu kolejności zaspokojenia wierzytelności. Jeżeli wierzyciele nie zgłosili swoich pretensji na listę wierzytelności, aktywa te zostaną przekazane zarządzeniem Ministra Finansów na pokrycie kosztów postępowania likwidacyjnego tych instytucji kredytu długoterminowego, których majątek na to nie wystarczy lub przekazane do Skarbu Państwa.

Po art. 36a dodano nowy art. 36b w brzmieniu:

1. Wykonanie czynności, przewidzianych w art. 36 i art. 36a oraz wszelkich innych czynności, dotyczących instytucji kredytu długoterminowego uznanej za zlikwidowaną, powierza się Bankowi Gospodarstwa Krajowego.
2. Minister Finansów może wykonanie czynności, wymienionych w ust. 1, powierzyć Komisarzowi Rządowemu lub instytucji bankowej, wskazanej w jego decyzji⁷⁴.

Art. 21 dekretu z dnia 25 października 1948 roku o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego oraz art. 23 dekretu z dnia 25 października 1948 roku o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych stanowiły, że jeżeli w aktywach likwidowanej instytucji kredytu długoterminowego lub likwidowanego przedsiębiorstwa bankowego znajdują się należności, do których realizacji w czasie trwania likwidacji istnieją przeszkody ustawowe (należności od przedsiębiorstw przemysłowych przejętych na własność Państwa, a także należności zabezpieczone hipoteką na nieruchomościach ziemskich przejętych na cele reformy rolnej, na nieruchomościach przejętych na własność Gminy m.st. Warszawy itp.), to należności takie wyłącza się z aktywów i likwidację przeprowadza się tak, jak gdyby należności nie było.

Z artykułów tych można wysnuć wniosek, że skoro zobowiązania te zostały wyłączone z aktywów, a proces likwidacji towarzystw kredytowych ziemskich i miejskich oraz banków został zakończony, to nie ma podstaw, aby zwrócony majątek lub wypłacona rekompensata zostały obciążone zobowiązaniami, jakie ciążyły

⁷⁴ DzU 1951, nr 31, poz. 241.

na tych nieruchomościach w momencie przejęcia ich np. na cele związane z realizacją dekretu o reformie rolnej.

Jednak, jak zostało wcześniej przedstawione, 25 maja 1951 roku wydane zostały dwie ustawy: w sprawie zmiany dekretu o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego oraz w sprawie zmiany dekretu o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych.

Ustawy te wprowadziły bardzo ważną zmianę. Po ustaniu przeszkód do realizacji aktywów, o których mowa w art. 21 i art. 23 dekretów z października 1948 roku, „Minister Finansów zarządzi zrealizowanie tych aktywów i dokonanie dodatkowego podziału według listy zgłoszonych wierzytelności i pierwotnego planu kolejności zaspokojenia wierzytelności”.

Wykonanie tych czynności oraz wszelkich innych czynności, dotyczących instytucji kredytu długoterminowego uznanej za zlikwidowaną oraz przedsiębiorstwa bankowego uznanego za zlikwidowane, zostało powierzone Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Przy czym Minister Finansów może wykonanie tych czynności powierzyć Komisarzowi Rządowemu lub instytucji bankowej, wskazanej w jego decyzji.

Podsumowanie

Dokonując podsumowania, należy stwierdzić, że jeżeli ustawa reprivatyzacyjna zapewni dawnym właścicielom bądź ich spadkobiercom zwrot nieruchomości lub wypłatę rekompensaty w miejsce zwrotu nieruchomości w naturze, to powinna również zagwarantować, że zwrócony majątek lub wypłacona rekompensata zostaną obciążone zobowiązaniami, jakie ciążyły na tych nieruchomości wobec instytucji kredytu długoterminowego oraz banków. Jest to słuszne ze względów nie tylko etycznych, ale także prawnych. Zgodnie ustawami z dnia 25 maja 1951 roku w sprawie zmiany dekretu o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego oraz w sprawie zmiany dekretu o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych, Minister Finansów jest zobowiązany do zrealizowania tych aktywów.

O tym, iż nie należy tego bagatelizować, świadczy kwota wierzytelności nieściągniętych przez Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w Warszawie i Towarzystwo Kredytowe Miejskie w Warszawie, która wynosiła łącznie 1,8 mld zł. Wierzytelności te, jako nieściągalne czy też względnie niemożliwe do zrealizowania z przyczyn ustawowych, zostały zakwalifikowane do aktywów II lub III stopnia i wykazane

w bilansie otwarcia likwidacji tylko ewidencyjnie 1 złotówką. Należy pamiętać, że oprócz wskazanych towarzystw kredytowych z Warszawy na tych samych zasadach prawnych po II wojnie światowej zlikwidowanych zostało kilkanaście innych instytucji kredytu długoterminowego oraz kilkadziesiąt banków, w których również mogą znajdować się wierzytelności niezrealizowane z przyczyn ustawowych lub z powodu innych okoliczności.

Ponadto w celu rzeczywistego wykazania długów w ustawie reprivatyzacyjnej powinien zostać jednoznacznie określony sposób przeliczenia wysokości zadłużenia. Jest to konieczne ze względu na brak urzędowych oficjalnych przeliczników złotych przedwojennych na złote obiegowe obowiązujące obecnie. Szukając odpowiedzi na pytanie o to, jaką wartość realną przedstawiają dziś te zobowiązania, z pewnością musimy wykluczyć ich wartość nominalną ze względu na wymianę pieniędzy w 1950 roku w stosunku 100 zł starych za 1 zł nowy i przeprowadzonej w 1995 roku denominacji (1:10 000)⁷⁵. Jedną z metod, która pozwoliłaby w sposób dokładny obliczyć realną wartość zobowiązań wyrażonych w złotych przedwojennych na moment wprowadzenia ustawy reprivatyzacyjnej, mogłaby opierać się na przeliczaniu złotych przedwojennych według wartości dolara amerykańskiego (\$).

Wybór dolara amerykańskiego do przeliczania złotych przedwojennych wynika z faktu, iż dolar amerykański w Polsce międzywojennej, zarówno podczas okupacji, niemieckiej, jak i w czasach Polski Ludowej, stanowił drugą walutę, traktowaną jako miernik zmian w zakresie cen gwarantujący stałość.

Przykładowo wspomniana już kwota niezrealizowanych wierzytelności Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie wynosiła 1,6 mld zł przedwojennych. Według metody zakładającej kierowanie się wartością nominalną, z uwzględnieniem wymiany pieniędzy w 1950 roku w stosunku 100 zł starych za 1 zł nowy i przeprowadzonej w 1995 roku denominacji (1:10 000), wartość niezrealizowanych wierzytelności Towarzystwa wynosiłaby dziś 1 600 zł.

Z kolei po przeliczeniu 1,6 mld zł przedwojennych według kursu sprzed 1 września 1939 roku na podstawie Obwieszczenia Ministra Skarbu⁷⁶, z którego wynika, że 1 dolar amerykański odpowiada 5,325 złotego, wartość ta podana w dolarach amerykańskich wynosi około 300 mln.

Następnie w celu wyliczenia wartości złotych przedwojennych w momencie pisania niniejszego rozdziału należy przeliczyć równowartość dolarów amerykańskich

⁷⁵ M. Kłusek, *Metodologia badań roszczeń...*, op.cit., s. 234–250.

⁷⁶ Opublikowane w „Monitorze Polskim” z 28 grudnia 1949 roku, część A, nr A-103, poz. 1207.

na złote polskie według kursów Narodowego Banku Polskiego z dnia 31 stycznia 2017 roku. Jednakże przed dokonaniem tej operacji koniecznym jest uwzględnienie zmiany wartości siły nabywczej dolara amerykańskiego w okresie od sierpnia 1939 roku do 31 stycznia 2017 roku.

Wiarygodnym źródłem w celu wykazania zmian wartości siły nabywczej dolara amerykańskiego jest kalkulator zamieszczony na oficjalnej stronie administracji USA – Bureau of Labor Statistics of the U.S. Department of Labor⁷⁷. Według kalkulatora kwota 300 mln dolarów z sierpnia 1939 roku odpowiada 5 310 mln dolarów według siły nabywczej ze stycznia 2017 roku.

Następnie po przeliczeniu 5 310 mln dolarów według kursów Narodowego Banku Polskiego z dnia 31 stycznia 2017 roku, na podstawie którego 1 dolar amerykański równy jest 4,0446 złotego⁷⁸, wartość w złotych wynosi 21 476 mln.

Z przeprowadzonych wyżej przeliczeń wynika, iż realna wartość niezrealizowanych wierzytelności Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie wynosząca 1,6 mld zł przedwojennych na moment pisania niniejszego rozdziału, tj. 31 stycznia 2017 roku, wynosi 21 mld 476 mln zł. Biorąc zaś pod uwagę wartość nominalną tych wierzytelności, otrzymujemy jedynie 1 600 zł.

Bibliografia

- AAN, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), sygn. 4283, Biuro Likwidatora Przedsiębiorstw Bankowych Okręgu Warszawskiego, 20 maja 1949 roku.
- AAN, Bank Rolny (BR), sygn. 1003, Sprawozdanie nr 8 wydziału likwidacji własnych za miesiąc wrzesień 1950 roku z 17 października 1950 roku.
- AAN, BR, sygn. 995, Państwowy Bank Rolny, zarządzenie nr 2 w sprawie podziału na aktywa w związku z b.o.l. (bilans otwarcia likwidacji) z 20 września 1950 roku.
- AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część III: Likwidacja przedsiębiorstw bankowych w czasie od 1 stycznia do 31 marca 1949 roku, sporządzone przez Naczelnego Likwidatora J. Kitzlera.
- AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część II: Likwidacja instytucji kredytu długoterminowego w czasie od 1 stycznia do 31 marca 1949 roku, sporządzone przez Komisarza Rządowego J. Kitzlera 2 maja 1949 roku.

⁷⁷ https://www.bls.gov/data/inflation_calculator.htm (27.06.2017).

⁷⁸ <http://www.money.pl/pieniadze/nbp/srednie/archiwum/kursy,walut,nbp,20170131.html> (27.06.2017).

- AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, Sprawozdanie z likwidacji przedsiębiorstw bankowych za I kwartał 1950 roku, sporządzone przez p.o. Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego Czesława Liżewskiego.
- AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, Sprawozdanie za IV kwartał 1949 roku z przebiegu likwidacji przedsiębiorstw bankowych i instytucji kredytu długoterminowego sporządzone przez Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego.
- AAN, Ministerstwo Skarbu II, sygn. 795, I Sprawozdanie Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, część I: Organizacja agend likwidacyjnych i sprawozdanie z czynności komórki Naczelnego Likwidatora i Komisarza Rządowego, za czas od 1 stycznia do 31 marca 1949 roku, sporządzone przez Komisarza Rządowego J. Kitzlera 2 maja 1949 roku.
- AAN, Naczelny Likwidator i Komisarz Rządowy (NLK), sygn. 235, Notatka „Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w Warszawie”, brak autora i daty powstania, teczką o sygn. 235 nie jest paginowana.
- AAN, Naczelny Likwidator i Komisarz Rządowy do Spraw Likwidacji Przedsiębiorstw Bankowych i Instytucji Kredytu Długoterminowego w Warszawie, sygn. 46, Pismo Centrali Banku Gospodarstwa Krajowego do BGK Biura Likwidacji Przedsiębiorstw Bankowych Okręgu Warszawskiego z 17 marca 1949 roku.
- AAN, NLK, sygn. 229, Notatka „Towarzystwo Kredytowe Miejskie w Warszawie”, brak daty powstania i autora, teczką nie jest paginowana.
- AAN, NLK, sygn. 230, Sprawozdanie z likwidacji Towarzystwa Kredytowego Miejskiego w Warszawie w likwidacji sporządzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego z 15 września 1950 roku.
- AAN, NLK, sygn. 235, Notatka w sprawie gospodarstw rolnych obciążonych pożyczką złotową i frankową Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie w likwidacji z 12 maja 1949 roku.
- AAN, NLK, sygn. 235, Sprawozdanie z likwidacji Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie w likwidacji sporządzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego z 15 września 1950 roku.
- AAN, NLK, sygn. 235, Opinia w sprawie likwidacji wierzytelności instytucji kredytu długoterminowego, ciężących na gruntach parcelowanych w trybie reformy rolnej z 1949 roku, brak autora.
- DzU 1945, nr 34, poz. 204.
- DzU 1945, nr 1, poz. 2.
- <http://www.money.pl/pieniadze/nbp/srednie/archiwum/kursy,walut,nbp,20170131.html> (27.06.2017).
- https://www.bls.gov/data/inflation_calculator.htm (27.06.2017).
- Jaworski W., *Banki i kredyt w XXX-leciu Polski Ludowej*, „Bank i Kredyt” 1974, nr 7.
- Jaworski W., *Banki w Polsce Ludowej*, w: *Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu (1944–1973)*, PWE, Warszawa 1975.

- Jaworski W., *Nacjonalizacja banków w Polsce*, „Finanse” 1957, nr 9.
- Jaworski W., *System kredytowy w XV-leciu Polski Ludowej*, „Finanse” 1959, nr 7.
- Jaworski W., *Żarys rozwoju systemu kredytowego w Polsce Ludowej*, Polskie Wydawnictwa Gospodarcze, Warszawa 1958.
- Kłusek M., *Metodologia badań roszczeń wobec mienia znacjonalizowanego po II wojnie światowej na przykładzie dóbr wilanowskich*, w: *Prawne i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa*, red. S. Kamosiński, T. Kuczur, J. Laskowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015.
- Kłusek M., *Likwidacja instytucji kredytu długoterminowego w Polsce po II wojnie światowej*, w: *Między stabilizacją a ekspansją. System finansowy w służbie modernizacji (z warsztatów badawczych historyków gospodarczych)*, red. J. Łazor, W. Morawski, Wydawnictwo Gajt, Wrocław 2014.
- Kłusek M., *Państwowy Bank Rolny w latach 1919–1949. Studium historyczno-prawne*, Muzeum Pałac w Wilanowie, Warszawa 2013.
- Landau Z., *Bank Gospodarstwa Krajowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1998.
- Landau Z., *Czy istnieją zobowiązania skarbu państwa z tytułu likwidacji bankowości prywatnej w Polsce?*, „Bank i Kredyt” 1992, nr 1.
- Landau Z., *Czy w Polsce Ludowej dokonano nacjonalizacji banków?*, „Przegląd Historyczny” 1969, nr 4.
- Landau Z., *Losy bankowości prywatnej w Polsce Ludowej*, „Finanse” 1972, nr 9.
- Landau Z., *Przeobrażenia aparatu bankowego*, w: *Gospodarka Polski Ludowej 1944–1955*, red. J. Kaliński, Z. Landau, cz. 1, Książka i Wiedza, Warszawa 1974.
- Landau Z., *Reformy walutowe w latach 1944–1950*, w: *Gospodarka Polski Ludowej 1944–1955*, red. J. Kaliński, Z. Landau, cz. 1, Książka i Wiedza, Warszawa 1974.
- Makowski L., *Reforma bankowa*, „Gospodarka Planowa” 1948, nr 14.
- „Monitor Polski” 1948, nr A-66.
- „Monitor Polski” 1949, nr B-12.
- „Monitor Polski” 1950, nr A-111.
- Nowakowski E.W., *System bankowy i pieniężny: struktura i ewolucja w latach 1944–1984*, „Prace Instytutu Nauk Ekonomiczno-Społecznych Politechniki Warszawskiej” 1986, nr 35.
- Orłowski M., *System kredytowy i banki w Polsce*, „Finanse” 1951, nr 4.
- Wyszomirski T., *25 lat kredytowania indywidualnego rolnictwa*, „Finanse” 1969, nr 7.
- Żyła K., *Reforma bankowości*, „Spółdzielczy Przegląd Bankowy” 1948, nr 11–12.

Spór o cerkwie

Aldona Podolska-Meducka

Wprowadzenie

Po zakończeniu II wojny światowej na terenie Polski znajdowało się według różnych źródeł od 540 do 689 cerkwi greckokatolickich (unickich)¹. Spośród nich 166 przekazano katolikom obrządku łacińskiego, 188 świątyń rozebrano lub zburzono (szczególnie w Bieszczadach), a 33 zostały przejęte przez Państwowe Gospodarstwa Rolne. Spora grupa, bo aż 140 obiektów, nie miała gospodarza, przeznaczona na stajnie, magazyny lub opuszczona, stopniowo obracała się w ruinę². Los mienia pounickiego uwarunkowany był konsekwencjami powojennych zmian granic państwa polskiego. Jeszcze w trakcie wojny, w 1944 roku, przesiedlono z Polski na Ukrainę ludność ukraińską, w tym traktowanych jak Ukraińców Łemków. Ze 127 tys. unickich Łemków, którzy mieszkali w czasie wojny na terenie Apostolskiej Administracji Łemkowszczyzny, pozostało około 30–40 tysięcy³. W 1946 roku na podstawie postanowień pseudosynodu we Lwowie dokonano przymusowego zjednoczenia grekokatolików z rosyjskim Kościołem Prawosławnym⁴. Na terenie Polski przetrwały jednak struktury obrządku greckokatolickiego. W grudniu

¹ Z. Wojewoda, *Żarys historii kościoła greckokatolickiego w Polsce w latach 1944–1989*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 1994, s. 54.

² J. Krętosz, *Wschodnie katolickie obrządki w Polsce*, Katowice 2008, s. 82.

³ M. Ryńca, *Administracja Apostolska Łemkowszczyzny*, <http://www.beskid-niski.pl/index.php?pos=/lemkowie/religia/aal> (15.09.2016). Administrację Apostolską Łemkowszczyzny utworzono na podstawie dekretu Stolicy Apostolskiej w 1934 roku jako niezależną od Lwowa i Przemysła jednostkę kościelną dla Łemków, którzy chcieli się uniezależnić organizacyjnie od hierarchii cerkiewnej. Istniała do 1947 roku.

⁴ Ibidem.

1946 roku została przez papieża powołana w Polsce Delegatura Specjalna Stolicy Apostolskiej dla wiernych obrządku greckokatolickiego i obrządku ormiańskokatolickiego. W marcu następnego roku prymas mianował Wikariusza Generalnego dla Diecezji Greckokatolickiej Przemyskiej⁵. W tym samym roku, w trakcie akcji „Wisła”, około 20 tys. Łemków (pochodzących głównie z Rzeszowszczyzny i województwa krakowskiego) przesiedlono na tereny zachodniej i północnej Polski. Na terenach południowo-wschodniej Polski, w okolicach Komańczy i Krempnej, pozostały niewielkie ich grupy⁶. Ostatnie przesiedlenia spowodowały, że obrządek greckokatolicki w zasadzie przestał funkcjonować.

Gehenna ludności greckokatolickiej oznaczała wyludnienie się wielu obszarów jej wcześniejszego zamieszkiwania. Właścicielem nieruchomości należących do wysiedlanej ludności zostało państwo. Podstawą prawną takiego rozwiązania były dwa dekrety: z września 1947 roku o przejściu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR⁷ oraz zmieniający go dekret z września 1949 roku⁸. W myśl tych regulacji wszelkie mienie ruchome i nieruchome osób przesiedlonych do ZSRR, które pozostało na terenie państwa polskiego, przechodziło z mocy prawa na własność państwa bez możliwości odszkodowania dla właścicieli. Od 1949 roku dotyczyło to także mienia osób prawnych, których działalność w związku z przesiedleniem osób podlegających tej działalności stała się bezprzedmiotowa. Chodziło tu np. o dotychczasowe parafie greckokatolickie, które straciły swoich wiernych.

Po 1956 roku Łemkowie mogli wracać na swoją dawną ziemię. Podejmowali wtedy duży trud odbudowy zdewastowanych budynków sakralnych, które najczęściej przywracano do życia jako świątynie przekazane przez państwo w użytkowanie Cerkwi Prawosławnej⁹. Taki los spotkał 23 cerkwie greckokatolickie z terenu

⁵ M. Bielecki, M. Skorniewski, *Ewolucja statusu prawnego cerkwi w Korczminie*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 14, s. 224.

⁶ M. Ryńca, op.cit.

⁷ Dekret z dnia 5 września 1947 roku o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (DzU 1947, nr 59, poz. 318).

⁸ Dekret z dnia 28 września 1949 roku o zmianie dekretu z dnia 5 września 1947 roku o przejściu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (DzU 1949, nr 53, poz. 404).

⁹ E. Czykwin, *O łemkowskich cerkwiach*, „Przegląd Prawosławny” 2009, nr 8, http://www.przegląd-prawoslawny.pl/articles.php?id_n=2104&id=8 (15.09.2016). Kościół prawosławny w Polsce po wojnie, w porównaniu ze stanem sprzed 1939 roku, dysponował o 90% mniejszym stanem posiadania. Liczba wiernych spadła do 10% przedwojennej liczebności. Zob. K. Urban, *Kościół prawosławny w Polsce 1945–1970*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 1996, s. 233.

Małopolski i Podkarpacia, które w drugiej połowie lat 50. oraz w latach 60. przekazano w użytkowanie Kościołowi Prawosławnemu. Dwie z nich były współużytkowane przez katolików i prawosławnych.

Tabela 7.1. Cerkwie greckokatolickie przekazane w latach 50. i 60. XX wieku przez państwo w użytkowanie Kościołowi Prawosławnemu

Miejscowość	Województwo*	Nazwa obiektu	Data przekazania
Bielanka	małopolskie	Cerkiew pw. Opieki Najświętszej Marii Panny	do II poł. lat 50. – kościół łańciski od II poł. lat 50. – współużytkowanie prawosławnych i katolików
Blechnarka	małopolskie	Cerkiew pw. św. św. Kosmy i Damiana	1958
Dziurdziów	podkarpackie	Cerkiew pw. Narodzenia Najświętszej Marii Panny	1956
Hańczowa	małopolskie	Cerkiew pw. Opieki Najświętszej Marii Panny	1956–1958
Kalników	podkarpackie	Cerkiew pw. Zaśnięcia Najświętszej Marii Panny	1958
Kłokowice	podkarpackie	Cerkiew pw. Opieki Najświętszej Marii Panny	1968
Konieczna	małopolskie	Cerkiew pw. św. Bazyla Wielkiego	1969
Kunkowa	małopolskie	Cerkiew pw. św. Łukasza Apostoła	po 1956
Leszczyny	małopolskie	Cerkiew pw. św. Łukasza Ewangelisty	1968
Młodowice	podkarpackie	Cerkiew pw. Poczęcia Najświętszej Marii Panny	1958
Morochów	podkarpackie	Cerkiew pw. Spotkania Pańskiego	1961
Pielgrzymka	podkarpackie	Cerkiew pw. św. Michała Archanioła	1960
Przemyśl	podkarpackie	Cerkiew pw. Narodzenia Najświętszej Marii Panny	po 1956
Przemyśl	podkarpackie	Cerkiew pw. Zaśnięcia Najświętszej Marii Panny	po 1956
Sanok	podkarpackie	Cerkiew pw. Świętej Trójcy	1957
Święta Góra Jawor	małopolskie	Cerkiew pw. Opieki Najświętszej Marii Panny	1958
Szczawne	podkarpackie	Cerkiew pw. Zaśnięcia Najświętszej Marii Panny	1962
Turzańsk	podkarpackie	Cerkiew pw. św. Michała Archanioła	1963

Miejscowość	Województwo*	Nazwa obiektu	Data przekazania
Wołowiec	małopolskie	Cerkiew pw. Opieki Najświętszej Marii Panny	1958
Wysowa-Zdrój (do 2003 Wysowa)	małopolskie	Cerkiew pw. św. Michała Archanioła	po 1956
Zapałów	podkarpackie	Cerkiew pw. św. św. Kosmy i Damiana	1966
Zagórz	podkarpackie	Cerkiew pw. św. Michała Archanioła	po 1956
Zdynia	małopolskie	Cerkiew pw. Opieki Najświętszej Marii Panny	współużytkowanie katolików i prawosławnych

* W tabeli odniesiono się do współczesnego podziału administracyjnego.

Źródło: opracowanie własne.

Stan prawny dotyczący użytkowania tych świątyń pounickich przez Cerkiew Prawosławną trwał do roku 1989¹⁰. Zmiany ustrojowe w Polsce pozwoliły na reaktywację działalności Kościoła Katolickiego obrządku bizantyjsko-ukraińskiego¹¹. Ks. Jan Martyniuk został biskupem i, w wyniku mianowania przez papieża w 1991 roku, ordynariuszem diecezji przemyskiej. W 1996 roku utworzono Metropolię Przemysko-Warszawską, złożoną z Archidiecezji Przemysko-Warszawskiej (prawa strona Wisły) i Diecezji Wrocławsko-Gdańskiej (lewa strona Wisły)¹². Grekokatolicy rozpoczęli również walkę o odzyskanie swoich dóbr, które znajdowały się we władaniu Kościoła Prawosławnego. Sprawa 23 cerkwi stała się główną kością niezgody między prawosławnymi a unitami i największym konfliktem międzywyznaniowym na tle majątkowym w Polsce tego okresu¹³.

¹⁰ Od lat 60. XX wieku w księgach wieczystych nieruchomości pounickich zaczęto jako właściciela ujawniać Skarb Państwa. Zob. P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 3, www.pawelpelc.pl/index.php?display=5artykuł (9.01.2017).

¹¹ Taka nazwa kościoła grekokatolickiego została wprowadzona w 1975 roku i do dziś używana jest przez Stolicę Apostolską. Zob. P. Pelc, *Położenie prawne Kościoła Grekokatolickiego w Polsce po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1990, s. 19.

¹² P. Ciecieląg, *Wyznania religijne w Polsce 2012–2014*, Warszawa 2016, s. 35.

¹³ P. Borecki, *Prawo własności a funkcjonowanie kościołów i związków wyznaniowych w Polsce*, s. 1, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,7557> (9.01.2017).

7.1. Przebieg sporu

Podjęcie negocjacji w sprawie zwrotu cerkwi unickich użytkowanych od kilkudziesięciu lat przez prawosławnych wymagało najpierw uregulowania kwestii stosunku państwa do poszczególnych wyznań oraz wzajemnych relacji (również roszczeń majątkowych) między Kościołem Katolickim i Kościołem Prawosławnym. Podstawą relacji między prawosławnymi a katolikami miała być zasada *status quo*, którą przyjęto na spotkaniu hierarchów obydwu wyznań 8 maja 1989 roku. Zgodnie z nią nieruchomości, które w tamtym momencie były w posiadaniu danego Kościoła, przechodziły na jego własność. Jednocześnie rezygnowano z roszczeń do innych nieruchomości, którymi dany Kościół nie władał. Obydwie strony, prawosławna i katolicka, liczyły na obowiązywanie tej zasady również w aktach prawnych dotyczących stosunku państwa do poszczególnych wyznań. Tak stało się jednak tylko w przypadku ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, która została uchwalona 17 maja 1989 roku¹⁴. Kościół zyskiwał własność użytkowanych do tej pory nieruchomości. Dotyczyło to także m.in. dawnego mienia unitów, które w przeszłości przejęło państwo. Ustawa w art. 60 dawała możliwość przejścia na własność tych nieruchomości, które w dniu jej wejścia w życie znajdowały się we władaniu kościelnych osób prawnych, będąc w przeszłości własnością parafii, diecezji, klasztorów albo innych instytucji greckokatolickich. Oznaczało to, że cerkwie unickie przejęte po wojnie przez państwo i przekazane w użytkowanie Kościołowi Katolickiemu stawały się jego własnością¹⁵. Tym samym Kościół Katolicki zyskiwał uprzywilejowaną pozycję względem innych wyznań, co dało się zauważyć w trakcie prac nad ustawą o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w październiku 1991 roku¹⁶. Spór między PAKP a grekokatolikami o zwrot cerkwi pounickich był najważniejszą kwestią

¹⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU 1989, nr 29, poz. 154).

¹⁵ P. Borecki, op.cit.

¹⁶ Prace nad projektem rozpoczęły się w listopadzie 1989 roku. Do łaski marszałkowskiej złożyli go postowie, wśród których najbardziej aktywny był działacz społeczności prawosławnej i mniejszości białoruskiej Eugeniusz Czykwini. Pisał o tym w: *Byłem prawosławnym postem. Z Eugeniuszem Czykwiniem rozmawia Michał Bałtryk*, Białystok 1997. Ścieżkę legislacyjną projektu można prześledzić w: D. Walencik, *Ścieżka legislacyjna projektu ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 181–200.

w dyskusjach. Próbowano przyjąć jedno z dwóch rozwiązań. Komisje sejmowe oraz organizacje mniejszości narodowych opowiadały się za zachowaniem istniejącego stanu świątyń. Nie chcieli się na to zgodzić grekokatolicy, reprezentowani przez nieprzejednanego bpa Jana Martyniuka, który oskarżał Kościół Prawosławny o bezprawne przejęcie licznych nieruchomości należących do unitów¹⁷. Drugie rozwiązanie polegało na szczegółowym rozpatrywaniu przypadków poszczególnych obiektów. Należało dokładnie ustalić losy danego budynku, pierwotnego właściciela, okoliczności pozbawienia go własności oraz, bez uwzględniania stanu faktycznego, zwrócić mu obiekt. Pierwszy sposób nie gwarantował zakończenia sporu, a nawet mógł go zaognić. Drugi zaś wymagał żmudnego i czasochłonnego postępowania, które oddalałoby w czasie zakończenie konfliktu¹⁸. Ostatecznie ustawodawca uchylił się od rozstrzygnięcia sporu o cerkwie, decydując w ustawie o odłożeniu sprawy do czasu wydania oddzielnej regulacji ustawowej. Art. 49 ust. 1 uchwalonej ustawy stanowił, że uregulowanie stanu prawnego nieruchomości lub ich części, które przeszły na własność państwa na podstawie dekretu z 5 września 1947 roku o przejściu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR, a były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grekokatolickich (unickich) diecezji przemyskiej obrządku grekokatolickiego oraz Administracji Apostolskiej Łemkowszczyzny, i które pozostają we władaniu prawosławnych kościelnych osób prawnych, określić miała odrębna ustawa¹⁹. Prawosławni i grekokatolicy na mocy porozumienia biskupów diecezjalnych mogli wspólnie użytkować sporne świątynie, które pozostawały we władaniu prawosławnych kościelnych osób prawnych (art. 49 ust. 2). Rozstrzygnięcie ustawowe nie zaspokoiło oczekiwań żadnej ze stron. Strona prawosławna powoływała się na uzgodnioną w 1989 roku z hierarchami katolickimi zasadę *status quo*, zgodnie z którą liczone na przekształcenie faktycznego władania w prawo własności. Apelował w tej sprawie w piśmie do odpowiednich komisji sejmowych abp Jan Sawa – ordynariusz Diecezji Białostocko-Gdańskiej PAKP²⁰. Nie rozumiano bowiem, czemu spod tej zasady wyłączone zostały świątynie pouńickie.

¹⁷ W. Bendza, *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 72.

¹⁸ M. Bielecki, M. Skorniewski, op.cit., s. 226.

¹⁹ Ustawa z dnia 4 lipca 1991 roku o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (DzU 1991, nr 66, poz. 287).

²⁰ W. Bendza, op.cit., s. 72.

Po uchwaleniu ustawy obydwie strony oczekiwały na zapowiedziane w niej rozstrzygnięcie prawne kwestii własności cerkwi pounickich. Sprawa się jednak przeciągała. Mijały kolejne lata, a deklarowana przez prawodawcę ustawa nie pojawiała się. W takiej sytuacji strona prawosławna zdecydowała się na zaskarżenie rozwiązań ustawy z 1991 roku do Trybunału Konstytucyjnego. Z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów wyłączających nieruchomości pounickie od uwłaszczenia, który wpłynął do Trybunału 18 lutego 2002 roku, wystąpił Prawosławny Metropolita Warszawski i całej Polski abp Jan Sawa. Zaskarżono art. 46 ust.1 pkt 3, art. 48 ust. 2 pkt 3 i art. 49 ust. 1 i 2. W pierwszej z zaskarżonych norm była mowa o wyłączeniu mienia pounickiego spod działania zasady przekształcenia z mocy prawa użytkowania nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne w prawo własności. W drugiej normie ustawodawca odmówił prawa przyznania odszkodowania przewidzianego w sytuacji niemożności przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności, za mienie pounickie. W trzeciej zaś zdecydował o odłożeniu kwestii ostatecznego ustalenia prawa własności nieruchomości pounickich do czasu wydania odrębnej ustawy oraz o wspólnym użytkowaniu tych nieruchomości przez prawosławnych i grekokatolików. Zdaniem strony prawosławnej przepisy te naruszały cztery artykuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: art. 2 („Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”), art. 25 ust. 1 („Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”), art. 32 ust 1 i 2 („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”) oraz art. 64 ust. 2 („Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”)²¹. Głównym zarzutem ujawnionym we wniosku był więc zarzut nierównego traktowania wyznań przez państwo polskie, co wynikało z wyraźnej różnicy między zaskarżonymi przepisami a unormowaniami prawnymi spraw majątkowych zawartymi w ustawie z maja 1989 roku o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego.

Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego otrzymali wniosek 26 marca 2002 roku. Sąd orzekł w tej sprawie w składzie 12 sędziów, przewodniczył składowi sędzia Marek Safjan, sprawozdawcą była sędzia Jadwiga Skórzewska-Łosiak. W wyroku z 2 kwietnia 2003 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że żaden z zaskarżonych artykułów ustawy z 1991 roku nie był niezgodny z przywołanymi postanowieniami

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

Konstytucji. Nie łamały one więc konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Wprowadzenie tych przepisów nie doprowadziło do sytuacji, w której nie zostałyby uregulowany status prawny nieruchomości będących przedmiotem sporu między stronami. Na mocy zaskarżonych przepisów nieruchomości te pozostały własnością Skarbu Państwa. O ich dalszym losie miała zdecydować odrębna ustawa. Trybunał podkreślał, że regulacja prawna z 1991 w odniesieniu do tych nieruchomości miała charakter przejściowy. Odsuwała w czasie definitywne uregulowanie statusu tych nieruchomości²². Bardzo ważna była tu również kwestia kontekstu historycznego, który należało brać pod uwagę przy ocenie zarzutu stawianego przez wnioskodawcę. Zdaniem Trybunału dotychczasowe nieprzyznanie PAKP prawa własności spornych obiektów oznaczało brak uprawnień do ich nabycia, ponieważ przed wojną nie należały one do Kościoła Prawosławnego.

Wyrok z kwietnia 2003 roku nie spotkał się z aprobatą strony prawosławnej²³. Pełnomocnik PAKP wniósł 17 czerwca 2003 roku skargę do Trybunału Konstytucyjnego o wznowienie postępowania. W uzasadnieniu wniosku zwracał uwagę na uczestnictwo w składzie sędziowskim orzekającym w przedmiotowej sprawie sędziego Jerzego Stępnia, który jako senator uczestniczył w procesie legislacyjnym tworzenia zakwestionowanej ustawy z 1991 roku. Zdaniem wnioskodawcy, zgodnie z art. 26 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, sędzia ten powinien podlegać wyłączeniu²⁴. 17 lipca 2003 roku Trybunał w składzie 14 sędziów (przewodniczący – sędzia Marek Safjan, sprawozdawca – sędzia Marian Grzybowski) wydał w tej sprawie postanowienie, w którym umorzył postępowanie z powodu niedopuszczalności orzekania²⁵. Zdaniem Trybunału orzeczenia Trybunału powinny być traktowane jako niewzruszalne. Zasada ostateczności orzeczeń ma swoje źródło w postanowieniach ustawy zasadniczej. Art. 26 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, na który powoływał się wnioskodawca, zdaniem Trybunału miał niejednoznaczny

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 roku (Sygn. Akt K 13/02), Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 2003, seria A, nr 4, poz. 28.

²³ W trakcie oczekiwania na wyrok Trybunału Konstytucyjnego hierarchowie prawosławni i grekokatolicy usiłowali znaleźć rozwiązanie problemu własności spornych nieruchomości pounickich na drodze negocjacji. W listopadzie 2002 roku powołano specjalny zespół, który miał wypracować kompromis. Spotkanie zespołu 15 stycznia 2003 roku takiego kompromisu jednak nie przyniosło. Żadna ze stron nie zamierzała ustąpić i zespół zakończył swoją działalność. Zob. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Elipsa, Warszawa 2004, s. 125.

²⁴ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (DzU 1997, nr 102, poz. 643).

²⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2003 roku (Sygn. Akt K 13/02), <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/postanowienia/> (26.06.2017).

charakter. Podstawę wyłączenia sędziego stanowiły jego aktywne działania w procesie legislacyjnym, takie jak np. wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą czy wnoszenie poprawek. Udział sędziego Stępnia w procesie legislacyjnym jako senatora nie był aktywnym udziałem w takim rozumieniu²⁶.

Nieskuteczność drogi odwoławczej w polskim systemie prawnym oraz ciągły brak ustawy o uregulowaniu kwestii własności świątyń pounickich zmusiły stronę prawosławną do szukania rozwiązania prawnego poza krajem. 30 września 2003 roku PAKP wniósł przeciwko Polsce skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu²⁷. Zarzucono w niej Polsce naruszenie kilku artykułów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Były to: art. 6 § 1 (prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły lub bezstronny sąd ustanowiony ustawą), art. 9 (wolność myśli, sumienia i wyznania), art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego) i 14 (zapewnienie korzystania z praw wymienionych w Konwencji bez dyskryminacji ze względu na m.in. religię) oraz art. 1 Protokołu 1 do Konwencji (prawo osoby fizycznej i prawnej do poszanowania mienia)²⁸. Po zapoznaniu się ze skargą Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu zawiadomił o pozwie polski rząd, co nastąpiło 25 listopada 2005 roku. Rząd miał prawo zgłaszać do skargi uwagi i z tego prawa skorzystał. Podobnie uczyniła strona prawosławna oraz Kościół Katolicki obrządku bizantyjsko-ukraińskiego.

Umieędzynarodowienie sporu zaktywizowało stronę rządową, w której interesie nie leżało nagłaśnianie konfliktu. Ewentualna przegrana Polski w Strasburgu mogłaby nadszarpnąć prestiż państwa w zakresie polityki wyznaniowej oraz Trybunału Konstytucyjnego, który nie podzielał argumentów Kościoła Prawosławnego. Orzeczenie Trybunału w Strasburgu mogłoby również podważyć zasadę *status quo* i otworzyć drogę do starania się o odzyskanie nieruchomości od Kościoła Katolickiego²⁹. Dlatego też rząd polski wystąpił z wnioskiem o zawieszenie postę-

²⁶ Ibidem; M. Domagalski, *Orzeczenie jest niepodważalne*, „Rzeczpospolita”, 20 czerwca 2003, <http://archiwum.rp.pl/artukul/444111-Orzeczenie-jest-niepodwazalne.html> (15.06.2017).

²⁷ D. Walencik, *Nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w latach 1918–2012. Regulacje prawne – nacjonalizacja – rewindykacja*, Drukarnia Archidiecezjalna, Katowice 2013, s. 335.

²⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (DzU 1993, nr 61, poz. 284).

²⁹ J. Matusz, *Europejski spór o polskie cerkwie*, „Rzeczpospolita”, 17 marca 2008, <http://www.rp.pl/artukul/107827-Europejski-spor-o-polskie-cerkwie.html#ap-1> (9.01.2017).

powania, którego podstawą była możliwość zawarcia ugody między stronami. Na drodze do ugody 13 maja 2008 roku doszło do spotkania przedstawicieli Kościoła Katolickiego (obrzędki łacińskiego oraz bizantyjsko-ukraińskiego), Kościoła Prawosławnego oraz rządu. Zdecydowano na nim o powołaniu Grupy Ekspertów, która miała zająć się wypracowaniem szczegółów porozumienia między stronami sporu. 10 czerwca tego roku przyjęto i podpisano protokół zawierający ustalenia dotyczące sposobu uregulowania tytułu własności spornych nieruchomości. Na jego podstawie 16 grudnia 2008 roku przedstawiciele Kościoła Katolickiego obrzędki bizantyjsko-ukraińskiego, PAKP oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji zawarli porozumienie w sprawie uregulowania stanu prawnego nieruchomości pounickich. To z kolei stworzyło grunt pod przygotowanie odpowiedniej ustawy³⁰.

Prace nad ustawą, która miała ostatecznie rozstrzygnąć kwestie własności cerkwi pounickich rozpoczęły się w Sejmie pierwszym czytaniem w czerwcu 2009 roku, a zakończyły przyjęciem poprawek Senatu i włączeniem ich do uchwalonego tekstu ustawy 17 grudnia. Proces legislacyjny zakończyło podpisanie ustawy przez prezydenta 4 stycznia 2010 roku. Po publikacji w Dzienniku Ustaw 18 stycznia 2010 roku ustawa wchodziła w życie z dniem 2 lutego³¹. Czas trwania procesu legislacyjnego był więc standardowy. Ustawa o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu PAKP w art. 1 stanowiła, że z dniem jej wejścia w życie nieruchomości wymienione w Załączniku do niej stawały się z mocy prawa nieodpłatnie i w stanie wolnym od obciążeń (z wyjątkiem służebności gruntowych ujawnionych w księdze wieczystej 2 lutego 2010 roku) własnością tych osób prawnych, które nimi w tamtym momencie władały. W Załączniku wymieniono 21 cerkwi (w miejscowościach: Blechnarka, Dziurdziów, Hańczowa, Kalników, Kłokowice, Konieczna, Kunkowa, Leszczyny, Młodowice, Morochów, Pielgrzymka, Przemyśl – 2 cerkwie, Sanok, Szczawne, Turzańsk, Wołowiec, Wysowa-Zdrój, Zapałów, Zagórz i Zdynia³²), które były własnością państwa, ale do tej

³⁰ Komunikat z podpisania porozumienia w sprawie uregulowania stanu prawnego niektórych nieruchomości, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 1991 roku o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosc/6661>, Komunikat-z-podpisania-porozumienia-w-sprawie-uregulowania-stanu-prawnego-niekt.

³¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 roku o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (DzU 2010, nr 7, poz. 43).

³² Załącznik do ustawy z dnia 17 grudnia 2009 roku – Wykaz nieruchomości zabudowanych następującymi cerkwiami pozostającymi w faktycznym, wyłącznym władaniu osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, które stają się z mocy prawa własnością tych osób prawnych

pory użytkował je Kościół Prawosławny. Jedna z cerkwi, w Bielance, użytkowana również przez prawosławnych, przechodziła na własność Archidiecezji Przemysko-Warszawskiej obrządku grekokatolickiego³³. Do wojewody należało, w drodze decyzji, stwierdzenie przejścia prawa własności. W tej sprawie wojewoda działał na wniosek beneficjentów ustawy. Decyzja miała dokładnie określać nieruchomości (na podstawie aktualnej dokumentacji geodezyjnej i wieczystoksięgowej) oraz konkretyzować kościelną osobę prawną, na rzecz której przechodziło prawo własności. Na podstawie takiej decyzji można było dopiero ujawnić prawo własności w księdze wieczystej oraz dokonać wpisów w ewidencji gruntów i budynków³⁴.

Jeśli chodzi więc o bilans rozstrzygnięcia ustawowego w kwestiach własnościowych to 21 spośród 23 spornych cerkwi otrzymała strona prawosławna, a jedną świątynię – grekokatolicy³⁵. Osobną grupę postanowień ustawowych stanowiły te dotyczące odszkodowań oraz sposobu ich wypłaty. Za dwie nieruchomości, jedną ze spornych cerkwi w Przemyślu (cerkiew pw. Zaśnięcia Najświętszej Marii Panny) oraz cerkiew w Wysowej-Zdroju, odszkodowanie mieli otrzymać grekokatolicy (Archidiecezja Przemysko-Warszawska obrządku grekokatolickiego)³⁶. Natomiast za cerkiew w Bielance odszkodowanie należało się Diecezji Przemysko-Nowosądeckiej PAKP³⁷. Odszkodowania wypłacał wojewoda, czyli Skarb Państwa³⁸. Ich wysokość miała być ustalona na podstawie operatu szacunkowego, który zaakceptowały wskazane w ustawie osoby prawne³⁹. Skarb Państwa ponosił również koszty sporządzenia operatów oraz koszty ewentualnej oceny prawidłowości ich sporządzenia⁴⁰. Ustawodawca zwolnił także od wszelkich obciążeń finansowych nabycie nieruchomości, wpisy do ksiąg wieczystych (ewentualnie zakładanie ksiąg) i uzyskanie odszkodowania⁴¹.

(DzU 2010, nr 7, poz. 43). Z zestawienia zamieszczonego na s. 2–3 niniejszego opracowania w tej grupie świątyń nie znalazły się jedynie: cerkiew w Bielance oraz cerkiew na Św. Górze Jawor.

³³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 roku..., op.cit., art. 2.

³⁴ Ibidem, art. 3.

³⁵ D. Mękarska, *Podkarpackie cerkwie będą przekazane prawosławnym*, http://www.nowiny24.pl/wiadomosci/podkarpacie/art/6064661_podkarpackie-cerkwie-beda-przekazane-prawoslawnym,id,t.html (9.01.2017).

³⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 roku..., op.cit., art. 4.

³⁷ Ibidem, art. 5.

³⁸ Ibidem, art. 6.

³⁹ Z informacji prasowych z tamtego okresu wynikało, że łączna suma odszkodowania miała wynieść około 760 tys. zł. Zob. *Koniec sporu o mienie pounickie*, <http://gosc.pl/doc/770953>. *Koniec sporu o mienie-pounickie* (15.09.2016).

⁴⁰ Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 roku..., op.cit., art. 7.

⁴¹ Ibidem, art. 8.

Zakończenie

Ustawa z 17 grudnia 2009 roku o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu PAKP ostatecznie rozstrzygnęła sprawę własności 22 świątyni pounickich. Zakończono w ten sposób wieloletni spór o te świątynie między prawosławnymi i grekokatolikami. Z chwilą przejścia prawa własności ze Skarbu Państwa na wskazane w ustawie właściwe kościelne osoby prawne wygasły wszelkie ich roszczenia majątkowe do Skarbu Państwa, a także roszczenia obydwu stron sporu względem siebie⁴². Pozostał jednak jeden wątek, który ze względu na szczególne znaczenie religijne dla obydwu stron od samego początku budził największe emocje.

Sanktuarium na św. Górze Jawor zawsze było miejscem świętym o wyjątkowym znaczeniu dla grekokatolików i prawosławnych. Cerkiew pw. Opieki Najświętszej Marii Panny została tam wzniesiona w 1929 roku w miejscu objawień maryjnych, do których doszło kilka lat wcześniej. Po wojnie i wysiedleniu ludności łemkowskiej w 1947 roku świątynia została własnością Skarbu Państwa. Przejęły ją Wojska Ochrony Pogranicza i pełniła funkcję strażnicy. Wyposażenie świątyni spalono. Powrót Łemków po 1956 roku oznaczał podjęcie działań o odzyskanie świętego dla nich miejsca. W 1958 roku cerkiew przekazano w użytkowanie Cerkwi Prawosławnej. Po wyremontowaniu i wyposażeniu, od 1969 roku stała się częścią prawosławnej parafii pw. św. Michała Archanioła w Wysowej⁴³. Po 1989 roku sytuacja zaczęła się zmieniać. Współużytkowanie obiektu, przyznane na podstawie ustawy z 1991 roku, układało się w miarę pomyślnie. Reaktywowana w 1996 roku parafia grekokatolicka pw. św. Michała Archanioła podjęła starania o odzyskanie własności cerkwi i gruntu⁴⁴. Wystąpiła na drogę prawną z wnioskiem do Sądu Okręgowego w Nowym Sączu o przyznanie jej nieruchomości przez zasiedzenie. W 2011 roku Sąd wydał wyrok nakazujący zwrot działki, na której stoi cerkiew, grekokatolikom⁴⁵. Musiało upłynąć jeszcze kilka lat, by ostatecznie na początku

⁴² D. Walencik, *Nieruchomości...*, op.cit., s. 338.

⁴³ *Historia sanktuarium na Św. Górze Jawor*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Cerkiew_Opieki_Matki_Bo%C5%BCej_na_%C5%9Awi%C4%99tej_G%C3%B3rze_Jawor (15.06.2017).

⁴⁴ P. Dybicz, *Świątynia niezgody*, <http://wiadomosci.onet.pl/religia/swiatynia-niezgody/h5xhj> (15.09.2016).

⁴⁵ A. Rydzanicz, *Jawor znów dzieli*, <https://www.lemko.pl/czytelnia-przeglad/jawor-zn%C3%B3w-dzieli/> (15.09.2016).

2017 roku cerkiew do nich powróciła⁴⁶. Tym samym zakończyła się historia wieloletniego sporu o cerkwie pounickie. Nie oznacza to jednak, że zlikwidowane zostały wszystkie problemy majątkowe między prawosławnymi a grekokatolikami. Sprawa nieruchomości pounickich nie doczekała się jeszcze całościowego rozwiązania. Procesy uwłaszczeniowe nie objęły nieruchomości np. z terenami cmentarnymi czy też obiektów sakralnych, które są ciągle własnością Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego lub osób fizycznych⁴⁷.

Bibliografia

Akty prawne

Dekret z dnia 5 września 1947 roku o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (DzU 1947, nr 59, poz. 318).

Dekret z dnia 28 września 1949 roku o zmianie dekretu z dnia 5 września 1947 roku o przejściu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (DzU 1949, nr 53, poz. 404).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (DzU 1993, nr 61, poz. 284).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2003 roku (Sygn. Akt K 13/02), <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/postanowienia/> (26.06.2017).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU 1989, nr 29, poz. 154).

Ustawa z dnia 4 lipca 1991 roku o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (DzU 1991, nr 66, poz. 287).

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (DzU 1997, nr 102, poz. 643).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 roku o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (DzU 2010, nr 7, poz. 43).

⁴⁶ *Cerkiew na św. Górze Jawor powróciła...*, <http://cerkiew.org/2017/04/10/cerkiew-na-sw-gorze-jawor-powrocila/> (15.06.2017).

⁴⁷ D. Walencik, *Nieruchomości...*, op.cit., s. 338.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 roku (Sygn. Akt K 13/02),
Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 2003, seria A, nr 4, poz. 28.

Opracowania, artykuły prasowe, źródła internetowe

- Bendza W., *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Bielecki M., Skorniewski M., *Ewolucja statusu prawnego cerkwi w Korczminie*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 14.
- Borecki P., *Prawo własności a funkcjonowanie kościołów i związków wyznaniowych w Polsce*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,7557> (15.09.2016).
- Byłem prawosławnym postem. Z Eugeniuszem Czykwinem rozmawia Michał Battryk*, Białystok 1997.
- Cerkiew na św. Górze Jawor powróciła...*, <http://cerkiew.org/2017/04/10/cerkiew-na-sw-gorze-jawor-powrocila/> (15.06.2017).
- Ciecieląg P., *Wyznania religijne w Polsce 2012–2014*, Warszawa 2016.
- Czykwin E., *O łemkowskich cerkwiach*, „Przegląd Prawosławny” 2009, nr 8, http://www.przegladprawoslawny.pl/articles.php?id_n=2104&id=8 (15.09.2016).
- Domagalski M., *Orzeczenie jest niepodważalne*, „Rzeczpospolita”, 20 czerwca 2003, <http://archiwum.rp.pl/artykul/444111-Orzeczenie-jest-niepodwazalne.html> (15.06.2017).
- Dybic P., *Świątynia niezgody*, <http://wiadomosci.onet.pl/religia/swiatynia-niezgody/h5xhj> (15.09.2016).
- Historia sanktuarium na Św. Górze Jawor*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Cerkiew_Opieki_Matki_Bo%C5%BCej_na_%C5%9Awi%C4%99tej_G%C3%B3rze_Jawor (15.06.2017).
- Komunikat z podpisania porozumienia w sprawie uregulowania stanu prawnego niektórych nieruchomości, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/6661,Komunikat-z-podpisania-porozumienia-w-sprawie-uregulowania-stanu-prawnego-niekt.html> (15.06.2017).
- Koniec sporu o mienie pounickie*, <http://gosc.pl/doc/770953>. Koniec-sporu-o-mienie-pounickie (15.09.2016).
- Krętosz J., *Wschodnie katolickie obrządki w Polsce*, Katowice 2008.
- Matusz J., *Europejski spór o polskie cerkwie*, „Rzeczpospolita”, 17 marca 2008, <http://www.rp.pl/artykul/107827-Europejski-spor-o-polskie-cerkwie.html#ap-1> (9.01.2017).
- Mękarska M., *Podkarpackie cerkwie będą przekazane prawosławnym*, <http://www.nowiny24.pl/wiadomosci/podkarpacie/art/6064661,podkarpackie-cerkwie-beda-przekazane-prawoslawnym,id,t.html> (9.01.2017).
- Pelc P., *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, www.pawelpelc.pl/index.php?display=5artykul (15.09.2016).

- Pelc P., *Położenie prawne Kościoła Greckokatolickiego w Polsce po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1990.
- Rydzanicz A., *Jawor znów dzieli*, <https://www.lemko.pl/czytelnia-przeglad/jawor-zn%C3%B3w-dzieli/> (15.09.2016).
- Ryńca M., *Administracja Apostolska Łemkowszczyzny*, <http://www.beskid-niski.pl/index.php?pos=/lemkowie/religia/aal> (15.09.2016).
- Urban K., *Kościół prawosławny w Polsce 1945–1970*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 1996.
- Walencik D., *Nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w latach 1918–2012. Regulacje prawne – nacjonalizacja – rewindykacja*, Drukarnia Archidiecezjalna, Katowice 2013.
- Walencik D., *Ścieżka legislacyjna projektu ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10.
- Winiarczyk-Kossakowska M., *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku Państwa do kościołów chrześcijańskich*, Elipsa, Warszawa 2004.
- Wojewoda Z., *Żarys historii kościoła greckokatolickiego w Polsce w latach 1944–1989*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 1994.

Reprywatyzacja w świetle doświadczeń Prokuratorii Generalnej – wybrane zagadnienia

Leszek Bosek

Wprowadzenie

Reprywatyzacja nie jest, co oczywiste, pojęciem prawnym. Łączona jest ona najczęściej z roszczeniami osób pokrzywdzonych, bezprawnymi działaniami organów tzw. władzy ludowej¹. Mówi się również o prywatyzacji mienia przejętego ustawą nacjonalizacyjną². Roszczenia osób poszkodowanych są w literaturze określane mianem rewindykacyjnych³.

¹ P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 16 i nast.; Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*, cz. 1 i 2, „Rejent” 2007, nr 5, s. 9 i nast. oraz s. 50; P. Borecki, *Reprywatyzacja nieruchomości na rzecz gmin wyznaniowych żydowskich*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 9, s. 61 i nast.; J. Antosiewicz, *Reprywatyzacja*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1993, s. 5 i nast.; A. Gajewska, *Reprywatyzacja a konstytucyjnoprawne podstawy własności w III RP, Ius et veritas. Księga poświęcona pamięci Michała Staszewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W. Staszewicz, KUL, Lublin 2003; E. Gniewek, *O reprywatyzacji, mienia państwowego – refleksje ogólne, Przekształcenia własnościowe w Polsce (determinanty prawne)*, red. S. Prutis, Białystok 1996; W.J. Katner, *Uwarunkowania prawne reprywatyzacji w Polsce (zakres podmiotowy i przedmiotowy, roszczenia reprywatyzacyjne)*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 17 i nast., a także: *Reprywatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999 (opracowania W. Łączkowskiego, M. Granata, K. Łaskiewiczza i in.); K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprywatyzacja*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

² T. Filipowicz, *Prywatyzacja nieruchomości przejętych ustawą nacjonalizacyjną*, „Nieruchomości” 2008, nr 3, s. 12 i nast.

³ T. Domińczyk, *Roszczenia rewindykacyjne a status prawny mienia pomemieckiego* (www.senat.gov.pl); idem, *Mienie opuszczone i mienie pomemieckie*, „Przebieg Sądowy” 2007, nr 9, s. 5 i nast.

Problem reprivatyzacji stał się szczególnie widoczny w praktyce Prokuraturii Generalnej w II Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawa rewindykacji majątków od państwa polskiego, skonfiskowanych ongi przez rząd rosyjski uczestnikom powstań narodowych z 1830 i 1863 roku, stanowiła jedno z głośniejszych wydarzeń życia sądowego II Rzeczypospolitej. Spadkobiercy poszkodowanych przez konfiskatę osób wytoczyli przeciwko Skarbowi przeszło 100 procesów rewindykacyjnych i uzyskali przeważnie korzystne dla siebie wyroki sądów różnych instancji. Także Sąd Najwyższy wypowiedział się w sposób dla roszczeń powodów przychylny⁴. Procesy rewindykacyjne nabrały wówczas dużego rozgłosu, a doniesienia prasowe nie ograniczały się przy tym do przytaczania rzeczowych argumentów, lecz w sposób bezwzględny zniestawiły obrońców Skarbu, którzy pełnili wówczas nie tylko bezinteresowny, lecz w danych okolicznościach także bardzo ciężki obowiązek w służbie Rzeczypospolitej⁵. W konsekwencji 18 marca 1932 roku uchwalono ustawę o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy państw zaborczych uczestnikom walk o niepodległość⁶. Sąd Najwyższy w składzie Izby Cywilnej 25 listopada 1935 roku orzekł, że ustawa ta wyczerpywała całkowicie kategorie osób uprawnionych do żądania od Skarbu Państwa zwrotu majątków (nie dopuszczając cesji) i wykluczała jednocześnie możliwość domagania się zwrotów majątków utraconych przed 1830 rokiem, jako że nie istniał obowiązek zwrotu utraconych korzyści i dochodów pobranych przez Skarb Państwa, a nadto, że ustawa umożliwiawała jedynie restytucję naturalną.

Warto odnotować, że Prokuratura Generalna podejmowała czynności w sprawach dotyczących aktów nacjonalizacyjnych także bezpośrednio po II wojnie światowej⁷, lecz zlikwidowanie tego organu w 1951 roku zakończyło ówczesny etap jego działalności. Dopiero przywrócenie Prokuraturii Generalnej na mocy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa⁸ otworzyło nowy rozdział w historii jej funkcjonowania.

⁴ S. Bukowiecki, *Ż rozmyślań nad sprawą procesów konfiskacyjnych*, „RPEiS” 1932, nr 1, s. 1.

⁵ Ibidem. Zob. także: B. Starzec, *Problemy rewindykacji w II Rzeczypospolitej dóbr objętych konfiskatą po powstaniu styczniowym przez rządy carskie*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2009, nr 2, s. 83, 91–105; P. Marzec, *Rewindykacje dóbr popowstańczych w II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, nr 10, s. 126; J. Świącicki, *Rewindykacja konfiskat popowstańczych w świetle cyfr, etyki i celowości*, Warszawa 1931. Zob. też: M. Tkaczuk, *Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, niepublikowana praca doktorska, Szczecin 2004, s. 141–143.

⁶ DzU 1932, nr 24, poz. 187.

⁷ M. Tkaczuk, *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1945–1949 jako przykład zaangażowania państwa w regulację sfery wolności*, w: *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

⁸ DzU 2005, nr 169, poz. 1417.

Przedstawione w niniejszym rozdziale rozważania dotyczą lat 2006–2016. Odnoszą się one głównie do postępowań sądowych, w których Prokuratura Generalna zastępowała w procesie Skarb Państwa, a także postępowań międzynarodowych, w których Prokuratura Generalna współdziałała przy reprezentowaniu Rzeczypospolitej Polskiej. Perspektywa dekady umożliwi odpowiedni bilans i ocenę aktualnych problemów.

8.1. Doświadczenia reprywatyzacyjne w działalności Prokuraturii w latach 2006–2016

8.1.1. Uwagi ogólne o kategoriach spraw reprywatyzacyjnych

W praktyce Prokuraturii Generalnej można wyróżnić następujące kategorie spraw dotyczące reprywatyzacji:

- 1) roszczenia o odszkodowania za wydanie decyzji z naruszeniem art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego⁹, które opierały się na art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy („dekret warszawski”)¹⁰;
- 2) roszczenia o odszkodowania za szkody wyrządzone nacjonalizacją przemysłu w pierwszych latach Polski Ludowej w ramach ustawy z 3 stycznia 1946 roku o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej („ustawa o nacjonalizacji przemysłu”)¹¹;
- 3) roszczenia związane z reformą rolną przeprowadzoną w pierwszych latach Polski Ludowej na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej („dekret o reformie rolnej”)¹²;
- 4) roszczenia z art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju („ustawa o lasach”)¹³.

Na marginesie należy również wspomnieć o tzw. roszczeniach zabużańskich opartych na ustawie z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (DzU 2017, poz. 1257 ze zm.).

¹⁰ DzU 1945, nr 50, poz. 279.

¹¹ DzU 1946, nr 3, poz. 17 ze zm.

¹² DzU 1944, nr 4, poz. 17.

¹³ DzU 2001, nr 97, poz. 1051 ze zm.

z tytułu nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, które w praktyce Prokuratorii nie są formalnie katalogowane jako sprawy reprivatyzacyjne.

8.1.2. Wybrane dane statystyczne¹⁵

Dekret warszawski

W aktualnej praktyce Prokuratorii Generalnej sprawy reprivatyzacyjne obejmują głównie roszczenia dotyczące tzw. gruntów warszawskich.

Tylko w 2006 roku Prokuratoria Generalna wykonywała zastępstwo procesowe w 109 sprawach dotyczących roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego. Ogólna wartość roszczeń dochodzonych od Skarbu Państwa zastępowanego przez Prokuratorię Generalną wyniosła 879 716 686,30 zł. Dla porównania w 2007 roku liczba tego rodzaju spraw obsługiwanych przez Prokuratorię wzrosła do 205, a ogólna wartość roszczeń do wysokości 1 216 997 805 zł, z kolei w 2008 roku było to już 268 spraw o łącznej wartości 1 537 784 400 zł.

Mniej liczne są roszczenia związane z nacjonalizacją przemysłu, reformą rolną oraz roszczenia oparte na art. 7 ustawy o lasach.

Nacjonalizacja przemysłu

Pierwsze sprawy związane z nacjonalizacją przemysłu wpłynęły do Prokuratorii w 2007 roku. W tym czasie wykonywała ona zastępstwo procesowe w 33 tego rodzaju sprawach. Łączna wartość przedmiotu sporu wyniosła wtedy około 563 338 711 zł. W 2008 roku Prokuratoria zastępowała Skarb Państwa w 48 sprawach o łącznej wartości 620 876 346 zł.

Reforma rolna

Także sprawy związane z przeprowadzoną po II wojnie światowej reformą rolną pojawiły się w praktyce Prokuratorii w 2007 roku, kiedy wykonywała zastępstwo procesowe w 40 takich sprawach. Łączna wartość przedmiotu sporu w sprawach

¹⁴ DzU 2005, nr 169, poz. 1418.

¹⁵ Opracowano na podstawie sprawozdań z działalności Prokuratorii Generalnej z lat 2006–2016, a także wewnętrznych, niepublikowanych danych statystycznych.

związanych z reformą rolną z 1944 roku wyniosła około 397 786 734 zł. W 2008 roku Prokuratoria prowadziła 66 takich spraw. Łączna wartość przedmiotu sporu w sprawach związanych z reformą rolną z 1944 roku wyniosła wtedy 1 027 784 832 zł.

Lasy

Roszczenia oparte na art. 7 ustawy o lasach pojawiły się w praktyce Prokuratorii dopiero w 2007 roku.

Sprawy reprywatyzacyjne ogółem w 2016 roku

W 2016 roku zakończonych zostało 131 spraw reprywatyzacyjnych, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę 185 234 604,43 zł, oddalono natomiast roszczenia na kwotę 298 149 457,45 zł. W 2016 roku do Prokuratorii wpłynęły 154 sprawy reprywatyzacyjne o łącznej wartości przedmiotu sporu 672 917 922,01 zł.

Zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2016 roku w toku pozostawało 595 spraw reprywatyzacyjnych. Łączna wartość przedmiotu spraw wyniosła wówczas 4 989 846 291 zł oraz 495 000 euro.

Tabela 8.1. Sprawy z kategorii „Reprywatyzacja” w latach 2006–2016

Rok	Liczba spraw wszczętych	Wartość przedmiotu sporu w sprawach wszczętych (w zł)	Liczba spraw zakończonych	Kwota roszczeń zasądzonych od SP (w zł)	Kwota roszczeń oddalonych w sprawach przeciwko SP (w zł)
2006	149	1 132 636 422,97	4	944 734,00	47 000 028,00
2007	191	1 404 534 850,45	43	0,00	52 167 731,00
2008	172	1 147 693 510,50	120	31 329 088,74	349 869 255,84
2009	137	1 381 388 595,39	109	45 742 716,68	384 158 780,30
2010	146	807 728 056,10	80	52 798 947,85	164 921 045,18
2011	156	1 865 211 358,52	84	52 094 384,54	230 861 452,29
2012	138	498 732 457,41	104	317 245 787,55	485 079 949,65
2013	149	634 073 935,86	71	191 555 728,80	926 748 203,09
2014	130	476 185 542,37	61	122 760 380,09	450 258 534,82
2015	140	864 710 128,92	67	149 204 774,39	291 712 647,09
2016	154	672 917 922,01	131	185 234 604,43	298 149 457,45
Łącznie	1 508	10 212 894 858,49	743	1 148 911 147	3 382 777 627,26

Źródło: opracowano na podstawie sprawozdań z działalności Prokuratorii Generalnej z lat 2006–2016, a także wewnętrznych, niepublikowanych danych statystycznych.

8.1.3. Główne problemy prawne występujące w sprawach reprivatyzacyjnych

8.1.3.1. Dekret warszawski

Powodowie w większości wytaczanych powództw dekretowych powołują się na przepis art. 160 §1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (zwanej dalej „ustawą nowelizującą”)¹⁶. Pierwszy przepis stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 §1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, przyznaje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, przy czym odsyła on do reguł odszkodowawczych zawartych w Kodeksie cywilnym. Z punktu widzenia powodów zaletą tego przepisu jest korzystny termin przedawnienia (art. 160 §6 k.p.a.) liczony od dnia, w którym wydana została ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji, a nie od dnia dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia (art. 442(1) k.c.). Art. 5 ustawy nowelizującej wprowadza regułę intertemporalną, zgodnie z którą do zdarzeń i stanów powstałych przed 1 września 2004 roku stosuje się art. 160 k.p.a., do pozostałych spraw odnoszą się natomiast przepisy Kodeksu cywilnego.

Na tym tle powstały problemy prawne dotyczące relacji między art. 160 k.p.a. a art. 417(1) §2 k.c. w przypadku dopuszczalności dochodzenia korzyści utraczonych wskutek wadliwych decyzji w przedmiocie gruntów warszawskich, a także sposobu ustalania wysokości odszkodowań w sprawach dekretowych.

8.1.3.2. Relacja między art. 160 k.p.a. a art. 417(1) §2 k.c.

Po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2004 roku pojawiło się wiele wątpliwości związanych z interpretacją terminu „zdarzenia”, o których mowa w art. 5 tej ustawy. Od wykładni tego pojęcia zależało, czy w danej sprawie reprivatyzacyjnej należało się oprzeć na art. 160 k.p.a., czy na obowiązującym od 1 września 2004 roku art. 417(1) §2 k.c. Podstawowe różnice między obydwojma przepisami polegały przede wszystkim na innym trybie dochodzenia roszczeń (administracyjnym lub przed sądem powszechnym) oraz inaczej określonym początku biegu 3-letniego terminu przedawnienia roszczenia (liczonym albo od dnia, w którym

¹⁶ DzU 2004, nr 162, poz. 1692.

wydana została ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji, albo od dnia dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia).

W orzecznictwie prezentowane były trzy poglądy.

Według pierwszego z nich „zdarzeniem” w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej jest ostateczna decyzja wadliwa, a data wydania decyzji nadzorczej nie ma znaczenia w przypadku ustalenia dopuszczalności zastosowania art. 160 k.p.a. Jeśli więc nawet decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność decyzji dekretovej została wydana po utracie mocy obowiązującej przez art. 160 k.p.a., to przepis ten na mocy art. 5 ustawy nowelizującej stanowi nadal podstawę wnoszenia roszczenia odszkodowawczego. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy m.in. w uchwałach z 26 kwietnia 2006 roku (III CZP 125/05) i z 7 grudnia 2006 roku (III CZP 99/06), a także w wyrokach z 12 września 2007 roku (I CSK 220/07 – niepubl.), z 16 kwietnia 2009 roku (I CSK 524/08), z 18 czerwca 2009 roku (II CSK 26/09), z 15 października 2009 roku (I CSK 66/09 – niepubl.) i z 12 lutego 2010 roku (I CSK 328/09)¹⁷.

Drugi pogląd zakłada, iż zdarzenie, z którym wiąże się powstanie roszczenia odszkodowawczego, ma charakter złożony. Składa się ono z czterech elementów: 1) wydania decyzji z naruszeniem art. 156 §1 k.p.a., 2) spowodowania szkody w majątku adresata tej decyzji, 3) braku winy strony poszkodowanej, 4) stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 §1 k.p.a.¹⁸. Krótko mówiąc, „zdarzenie” w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej powstaje dopiero w momencie uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą. Jeśli więc decyzja nadzorcza została wydana po 1 września 2004 roku, to odszkodowania za decyzję dekretową można żądać jedynie na podstawie art. 417¹§2 k.c. Taka ocena została wyrażona m.in. w uchwałach Sądu Najwyższego z 6 listopada 2008 roku (III CZP 101/08) i z 5 grudnia 2008 roku (III CZP 123/08), a także w wyrokach Sądu Najwyższego z 25 stycznia 2006 roku (I CK 273/05), z 26 czerwca 2008 roku (II CSK 79/08), z 3 listopada 2009 roku (II CSK 247/09) i w postanowieniu z 6 listopada 2009 roku (I CSK 101/09). Za taką wykładnią art. 5 ustawy nowelizującej przemawia istnienie ścisłego powiązania między zobowiązaniem do odszkodowania,

¹⁷ Wszystkie orzeczenia przywoływane w niniejszym rozdziale – jeśli nie zastrzeżono inaczej – zostały opublikowane w elektronicznych Systemach Informacji Prawnej LEX lub Legalis.

¹⁸ A. Matan, *Art. 160*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, wydanie 3, Wolters Kluwer, LEX, Warszawa 2010, uwaga nr I.6.

mającego podstawę w art. 160 k.p.a., a decyzją nadzorczą wady decyzji administracyjnej określonej w art. 156 § 1 k.p.a.

Nie bez znaczenia są także względy funkcjonalne:

Przyjęcie jakiegokolwiek innej interpretacji, w myśl której w tego rodzaju sprawach o możliwości zastosowania art. 160 k.p.a. rozstrzygałyby inne zdarzenia niż data ostatecznej prawomocnej decyzji w sprawie, stanowiącej formalnoprawną przesłankę roszczenia odszkodowawczego, przesunąłaby możliwość stosowania wspomnianego wyżej przepisu (art. 160 k.p.a.) na bardzo długi okres czasu. Byłoby to sprzeczne z intencją ustawodawcy, który zmierzał do powierzenia w określonym terminie rozstrzygnięcia w tego rodzaju sprawach, z założenia kontradyktoryjnych i mających charakter majątkowy, sądom powszechnym¹⁹.

Z kolei zgodnie z trzecim poglądem „zdarzeniem” jest wadliwa decyzja pozbawiająca jednostkę prawa, przy czym może nią być również sama ostateczna decyzja nadzorcza, która stwierdza nieważność decyzji przyznającej prawo. Takie stanowisko zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 5 grudnia 2006 roku (VII SA/Wa 1765/06) oraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 października 2008 roku (SK 51/04).

W obronie praw i interesów Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna zajmowała stanowisko zbliżone do drugiego poglądu zakładającego, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie przed 1 września 2004 roku ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, nie ma zastosowania art. 160 k.p.a., lecz art. 417(1) § 2 k.c.

31 marca 2011 roku Sąd Najwyższy w pełnym składzie Izby Cywilnej wydał uchwałę o sygn. III CZP 112/10, w której z pewnymi zastrzeżeniami przychylił się jednak do pierwszego poglądu. Sąd nie poparł stanowiska, zgodnie z którym przyjmuje się, iż czyn niedozwolony rodzący zobowiązanie do naprawienia szkody finalizuje się dopiero z chwilą uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą. Zdaniem SN źródłem szkody jest wyłącznie wydanie wadliwej decyzji, mimo że dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej otwiera się możliwość żądania naprawienia szkody. W rezultacie wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody. W sprawie reprzywatykacyjnej

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 21 października 2005 roku (IV SA/Wa 1356/05, CBOSA).

decyzja nadzorcza pozwala stwierdzić, czy będąca jej przedmiotem decyzja była aktem bezprawnym, a jeśli tak, to sama decyzja pierwotna stanowiła czyn niedozwolony, rodzący obowiązek odszkodowawczy już w chwili jej wydania.

To stanowisko Sądu Najwyższego było przedmiotem krytyki w literaturze:

Nie można trafnie przyjąć, tak jak zrobił to SN, że rozstrzygnięcie o tym, czy wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej stanowi czyn niedozwolony, uzasadniający odpowiedzialność za wyrządzoną nim szkodę, powinno rozstrzygać prawo obowiązujące w chwili wydania tej decyzji. Samo wydanie decyzji, której nieważność stwierdzono, nie decyduje jeszcze o tym, czy powstanie szkoda rzeczywista albo czy poszkodowany utraci spodziewane korzyści. Wysokość szkody, jej umiejscowienie w czasie i inne parametry, można określić dopiero po stwierdzeniu nieważności decyzji wadliwej, gdyż do tego czasu istnieje domniemanie zgodności (prawidłowości) decyzji ostatecznej z prawem. Jednocześnie to stwierdzenie nieważności decyzji stanowi prejudykat ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej, a ustawodawca nie przewidział procedowania nad okolicznością, czy wydanie ostatecznej decyzji stanowi czyn niedozwolony, uzasadniający odpowiedzialność za wyrządzoną nim szkodę, ustanawiając jedynie jako kryteria szczególne i konieczne do osiągnięcia odszkodowania: konieczność dokonania stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej i zaistnienie na skutek wydania decyzji szkody²⁰.

Jak zostało to już zasygnalizowane, Sąd Najwyższy jedynie z pewnymi zastrzeżeniami zaakceptował pogląd, że art. 5 ustawy nowelizującej nakazuje stosowanie art. 160 k.p.a. do sytuacji, w których decyzja pierwotna zapadła przed 1 września 2004 roku, a decyzja nadzorcza po tej dacie. Zdaniem Sądu jedynie § 1, 2, 3 i 6 tego przepisu mają w tym przypadku zastosowanie, w pozostałym zakresie (dotyczącym trybu dochodzenia odszkodowania) stosuje się natomiast prawo nowe. Tym samym SN odstąpił od literalnego brzmienia art. 5 ustawy nowelizującej, nakazującego stosowanie całego art. 160 k.p.a. do zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie tej ustawy. W przekonaniu składu orzekającego z art. 5 ustawy nowelizującej nie wynika, w jakim trybie roszczenie to powinno być dochodzone, co pozwala przyjąć, że właściwość organu upoważnionego do rozpatrzenia sprawy reprywatyzacyjnej na podstawie art. 160 k.p.a. będzie wynikała z ogólnych przepisów procesowych: „skoro art. 5 ustawy nowelizującej nie rozstrzyga o czasowym zasięgu zastosowania wspomnianych regulacji, konsekwentnie należy przyjąć, że nie rozstrzyga on

²⁰ K. Pachnik, Głosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 roku (III CZP 112/10), „Głosa” 2012, nr 3, s. 69–73.

także o czasowym zakresie zastosowania art. 160 § 4 i 5 k.p.a., w związku z czym w kwestii właściwego trybu dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją administracyjną po wejściu w życie ustawy nowelizującej miarodajne są jedynie ogólne procesowe normy intertemporalne”. Na poparcie tej tezy SN odwołał się także do zasady bezpośredniego stosowania nowego prawa (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasady prawnej – z 17 stycznia 2001 roku, III CZP 49/00), za które należy uważać także ogólne normy prawa już obowiązującego, gdy ich zastosowanie ulega rozciągnięciu na obszary dotychczas objęte uchylonymi przepisami szczególnymi. W rezultacie Sąd przyjął, że od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej dochodzeniem odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą przed tym dniem jest postępowanie przed sądami powszechnymi, i to w przypadku dochodzenia roszczenia zarówno z art. 160 k.p.a., jak i z art. 417¹ § 2 k.c.

Pogląd o wybiórczym stosowaniu art. 160 k.p.a. wydaje się niekonsekwentny. Sąd Najwyższy najpierw w sposób rozszerzający zinterpretował art. 5 ustawy nowelizującej, zalecając stosowanie uchylonego art. 160 k.p.a. również do sytuacji zaistniałych po wejściu w życie tej ustawy, a następnie zawęził zastosowanie tego przepisu do wybranych paragrafów. Taka interpretacja SN budzi wątpliwości z perspektywy prymatu wykładni językowo-logicznej. Brzmienie art. 5 ustawy nowelizującej wskazuje bowiem jednoznacznie, że „do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy (...) art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy (k.p.a.), o której mowa w art. 2 (ustawy nowelizującej), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (nowelizującej)”. Ustawodawca – inaczej niż w przypadku art. 161 – nie wyróżnił wybranych jednostek redakcyjnych art. 160, które mają zastosowanie, lecz nakazał stosowanie tego przepisu w całości. Mimo to SN przyjął, że stosuje się jedynie § 1, 2, 3 i 6. Taka teza spotkała się w literaturze z zarzutem dowolności interpretacyjnej i podejmowania działań prawotwórczych²¹.

8.1.3.3. Dopuszczalność dochodzenia korzyści utraconych wskutek wadliwych decyzji w przedmiocie gruntów warszawskich

Zagadnienie utraconych korzyści było przedmiotem bogatego orzecznictwa, w tym również wyżej wspomnianej uchwały SN.

²¹ Ibidem.

U podstaw tego zagadnienia leży wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 roku (K 20/02), w którym TK orzekł, że art. 160 §1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, przy czym orzeczenie to znajduje zastosowanie w przypadku szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku. Wyrok TK przesądził zatem o tym, że nie ma konstytucyjnych podstaw do żądania odszkodowania za korzyści utracone w okresie przed 17 października 1997 roku, kwestią otwartą pozostawała natomiast dopuszczalność żądania odszkodowania za korzyści utracone po tej dacie. Istota problemu polegała na ustaleniu momentu powstania szkody, tj. czy ma ona charakter statyczny i powstaje jako pierwsze następstwo wadliwej decyzji, czy też ma ona charakter dynamiczny i powstaje w miarę upływu czasu w związku z utratą kolejnych należnych poszkodowanemu okresowo świadczeń.

Zgodnie z pierwszym podejściem odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych po 17 października 1997 roku, jeśli ich utrata nastąpiła wskutek decyzji zapadłych przed wejściem w życie Konstytucji RP. Przez szkodę powstałą po wejściu w życie Konstytucji, o której mowa w ww. wyroku TK, należy rozumieć powstałe od 17 października 1997 roku zdarzenie w postaci wadliwej decyzji, będące źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego. W rezultacie dochodzenie odszkodowania w postaci utraconych korzyści za wadliwe decyzje wydane na podstawie dekretu warszawskiego uznaje się za niedopuszczalne. Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy m.in. w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2006 roku (III CZP 125/05) oraz w wyrokach z 25 stycznia 2006 roku (I CK 273/05), z 12 września 2007 roku (I CSK 220/07), z 5 grudnia 2007 roku (I CSK 301/07), z 16 kwietnia 2009 roku (I CSK 524/08), z 18 czerwca 2009 roku (II CSK 26/09) oraz z 15 października 2009 roku (I CSK 66/09).

Drugie podejście zakłada zaś, że odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. obejmuje również korzyści utracone od 17 października 1997 roku wskutek decyzji zapadłych przed tą datą. „Szkodą” w rozumieniu wyżej wspomnianego wyroku TK są nie tylko straty poniesione wskutek wadliwej decyzji, ale również korzyści utracone po upływie pewnego czasu od jej wydania, a po dacie 16 października 1997 roku. Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z dnia 12 marca 2008 roku (I CSK 435/07):

Okoliczność, że jedno zdarzenie może wywołać wiele następstw, nie oznacza, że powstaje „jedna szkoda”. Należy bowiem uwzględnić, że możliwe są różne rodzaje

szkody i mogą one powstać w różnym czasie, gdyż szkoda może mieć charakter dynamiczny. Szkoda obejmująca utracone korzyści, będące następstwem pozbawienia właściciela prawa własności nieruchomości (np. utracony czynsz z najmu lub dzierżawy), jest związana z utratą przez właściciela kolejnych należnych mu okresowo świadczeń, możliwych do dochodzenia dopiero po nadejściu ich wymagalności. Trudno zatem przyjąć, że szkoda związana z utratą takich świadczeń ma charakter szkody jednostkowej, powstającej w chwili pojawienia się pierwszego tego rodzaju uszczerbku majątkowego. Takiej ocenie sprzeciwia się również bieg terminu przedawnienia takich roszczeń, rozpoczynający się odrębnie dla poszczególnych wymagalnych należności przypadających właścicielowi rzeczy²².

Argumentem podnoszonym przez Prokuratorię Generalną w tej kategorii spraw był brak podstaw prawnych do dochodzenia przez dawnych właścicieli utraconych korzyści, jeżeli powołują się oni na szkodę, którą ponieśli przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP (17 października 1997 roku). Prokuratoria konsekwentnie broniła więc koncepcji jedności szkody, zgodnie z którą szkoda powstaje w następstwie wadliwej decyzji, a z upływem czasu może nastąpić jedynie zwiększenie jej rozmiarów. Jeśli więc tak rozumiana szkoda powstała przed dniem wejścia w życie Konstytucji, to w myśl wyroku TK w sprawie K 20/02 nie można dochodzić odszkodowania za szkodę w postaci korzyści utraconych już po wejściu w życie Konstytucji.

Sąd Najwyższy w przytaczanej już uchwale z 31 marca 2011 roku podzielił to stanowisko i stwierdził, że jeżeli wadliwa decyzja administracyjna zapadła przed wejściem w życie Konstytucji, to odszkodowanie należne na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Stanowisko to spotkało się z uznaniem w literaturze:

Zgodnie więc z zasadą *tempus regit actum* zdarzenie prawne wywołuje skutki określone przez normy prawne obowiązujące w chwili zajścia zdarzenia. W nawiązaniu do powyższego odszkodowanie, którego dochodzi się na gruncie art. 160 § 1 k.p.a.,

²² Zob. podobnie w wyrokach: z 22 stycznia 2008 roku (II CSK 376/07), z 8 lutego 2008 roku (I CSK 477/07), z 12 marca 2008 roku (I CSK 435/07), z 4 kwietnia 2008 roku (I CSK 464/07), z 18 kwietnia 2008 roku (II CSK 639/07), z 26 czerwca 2008 roku (II CSK 79/08), z 5 grudnia 2008 roku (III CZP 123/08), z 9 stycznia 2009 roku (I CSK 272/08), z 14 maja 2009 roku (I CSK 306/08) oraz z 14 maja 2009 roku (I CSK 485/08).

nie obejmuje korzyści utraconych w czasie od dnia 17 października 1997 roku w związku z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej przed tym dniem²³.

8.1.3.4. Uwzględnianie przyczyny rezerwowej przy ustalaniu wysokości odszkodowania za decyzję dekretową

Koncepcja przyczynowości rezerwowej (*causa superveniens*) polega na wnioskowaniu o odpowiedzialności odszkodowawczej osoby odpowiadającej za szkodę w oparciu o zdarzenia hipotetyczne. Może ona oznaczać powołanie się na przyczynę hipotetyczną w celu przerwania związku przyczynowego między zdarzeniem a szkodą lub w celu miarkowania odszkodowania. W tym drugim przypadku nie stanowi ona żadnego *novum*, a logiczną konsekwencję dyferencyjnej metody szacowania odszkodowania za szkodę, która jest różnicą między istniejącym stanem majątkowym a stanem, jaki istniałby, gdyby zdarzenie szkodzące nie nastąpiło²⁴.

W sprawach dekretowych Prokuratura Generalna odwołuje się do tej koncepcji, podnosząc m.in., że wysokość odszkodowania za przejęte przez państwo nieruchomości winna uwzględniać ograniczenia prawne, którym podlegałyby nieruchomości budynkowe, gdyby nie doszło do ich przejęcia przez państwo. Większość nieruchomości użytkowanych w tym okresie przez prywatnych właścicieli była bowiem obciążona obligatoryjnym prawem najmu, który zmniejszał wartość oraz dochody uzyskiwane z nieruchomości. Ponadto, w trakcie procesów Prokuratura Generalna podnosi zarzut nieuchronności wywłaszczenia danej nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości²⁵ oraz na podstawie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 roku o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych w celu realizacji narodowych planów gospodarczych²⁶, a także zwraca uwagę na potencjalną odmowę przyznania poprzedniemu właścicielowi nieruchomości z powodu jej niezbędności w przypadku planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i organizowanego budownictwa mieszkaniowego. Nieuchronność takiego wywłaszczenia wpływa na wysokość uzyskiwanego przez byłych właścicieli odszkodowania, ponieważ

²³ M. Karpiuk, Głosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 roku (III CZP 112/10, LEX/el. 2011).

²⁴ P. Sobolewski, *Art. 361*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis, Warszawa 2017, pkt 84.

²⁵ DzU 1961, nr 18, poz. 94.

²⁶ DzU 1952, nr 4, poz. 31.

odszkodowanie ustalane jest wówczas według zasad określonych w wyżej wymienionych aktach prawnych.

Konieczność uwzględniania rezerwowej przyczyny, która mogłaby prowadzić do skutku tożsamego ze skutkiem wywołanym przez zdarzenie wyrządzające szkodę, znalazła potwierdzenie także w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 roku (IV CSK 467/09)²⁷. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy uwzględnił skargę kasacyjną Skarbu Państwa, uchylając zaskarżony wyrok i przekazując do ponownego rozpoznania sprawę spadkobiercy właściciela nieruchomości pozbawionego własności w 1954 roku z naruszeniem prawa.

W skardze kasacyjnej zastępująca Skarb Państwa Prokuratoria Generalna kwestionowała zarówno zasadność, jak i wysokość odszkodowania żądanego przez powoda. Prokuratoria argumentowała, że hipotetyczne wywłaszczenie, do którego z pewnością doszłoby po 1978 roku, w którym wydano decyzję o budowie osiedla na terenie spornej nieruchomości, pozbawiło decyzji wywłaszczeniowej z 1954 roku przymiotu *conditio sine qua non* i w konsekwencji przerwało związek przyczynowy między tym zdarzeniem a szkodą poniesioną przez powoda – na nieruchomości powoda budowano osiedle mieszkaniowe. Dodatkowo Prokuratoria wywodziła, że nawet jeśli przyjąć, iż w sprawie tej nie doszło do przerwania związku przyczynowego, to wspomniane hipotetyczne wywłaszczenie należało uwzględnić przy ustaleniu rozmiaru szkody poniesionej przez powoda, a w konsekwencji także przy określeniu wysokości należnego mu odszkodowania. Oprócz tego Prokuratoria zaznaczyła, że ustalenie wysokości odszkodowania powinno nastąpić w czasie obowiązywania przepisów w chwili ewentualnego zdarzenia (ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości), a nie w dacie wyrokowania²⁸.

Sąd podzielił częściowo stanowisko Prokuraturii Generalnej. Zdaniem Sądu nie doszło w tej sprawie do przerwania związku przyczynowego, ponieważ „*causa superveniens* wpływa w tej sprawie nie na spełnienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tylko na wysokość szkody. To z kolei przekłada się na wysokość należnego odszkodowania”. W ten sposób Sąd Najwyższy przychylił się do dominującego w doktrynie poglądu, wedle którego

²⁷ Zob. częściowo krytyczną głosę K. Topolewskiego: glosa do wyroku SN z dnia 29 kwietnia 2010 roku (IV CSK 467/09, OSP 2011/12/127).

²⁸ Także wyrok SN z dnia 2 marca 2006 roku (I CSK 90/05) oraz wyrok SN z 4 grudnia 2008 roku (I CSK 238/08).

zagadnienie przyczynowości wyprzedzającej stanowi jeden z aspektów zasad ustalania istnienia i wysokości szkody, a nie związku przyczynowego. Fakt, że hipotetyczny przebieg zdarzeń mógł doprowadzić do powstania takiej samej szkody, nie podważa związku przyczynowego pomiędzy wystąpieniem tej szkody a zdarzeniem uwzględnionym w hipotezie normy prawnej. Stosowanie metody dyferencyjnej – porównanie stanu majątku poszkodowanego ze stanem, jaki istniałby, gdyby zdarzenie szkodzące nie miało miejsca, może prowadzić do wniosku, że brak jest szkody. Z tego powodu zagadnienie przyczynowości wyprzedzającej powinno być rozpatrywane w ramach problematyki szkody²⁹.

Krótko mówiąc, Sąd Najwyższy potwierdził dopuszczalność uwzględniania przyczyny rezerwowej w postaci hipotetycznego wyłączenia przy ustalaniu wysokości odszkodowania.

8.1.4. Ustawa o nacjonalizacji przemysłu

Na mocy ustawy o nacjonalizacji przemysłu doszło do przeniesienia praw do przedsiębiorstw na rzecz Skarbu Państwa. Ustawa ta przewidywała przejęcie przez państwo własności określonych typów przedsiębiorstw górniczych i przemysłowych za odszkodowaniem (art. 3). Wykonywanie ustawy opierało się na wydawaniu indywidualnych aktów administracyjnych stwierdzających objęcie przez Państwo konkretnych przedsiębiorstw.

Wyłączeni właściciele mieli otrzymać odszkodowanie przede wszystkim w papierach wartościowych, w terminie roku od dnia doręczenia im zawiadomienia o wysokości przysługującego odszkodowania (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy). Wysokość odszkodowania miała zostać ustalona przez specjalne komisje w oparciu o kryteria określone w art. 7 ust. 5 ustawy. Szczegółowe zasady obliczania oraz sposób wypłacania odszkodowania miało określać rozporządzenie Rady Ministrów (art. 7 ust. 6 ustawy), które nie zostało jednak wydane, co uniemożliwiło wypłacenie odszkodowania właścicielom znacjonalizowanych przedsiębiorstw.

Byli właściciele przedsiębiorstw występują do Skarbu Państwa o odszkodowanie, powołując się między innymi na art. 77 Konstytucji RP oraz art. 417(1) § 4 k.c. ustanawiający odpowiedzialność Skarbu Państwa za niewydanie aktu normatywnego

²⁹ P. Sobolewski, *Art. 361*, op.cit., pkt 81. Zob. też: J. Jastrzębski, *O wyprzedzającej przyczynowości*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, nr 3, s. 613–618; A. Koch, *Art. 361*, w: *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449(11)*, red. M. Gutowski, Legalis, Warszawa 2016, pkt 5 (akapit 35).

wymaganego przez przepis prawa (tzw. zaniechanie legislacyjne). Zgodnie z tym przepisem, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Przepis ten został wprowadzony na podstawie wspomnianej wyżej ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw i wszedł w życie 1 września 2004 roku. Istniejące od wyroku TK z 4 grudnia 2001 roku (SK 18/00) tendencje do rozszerzania odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej o zaniechania, w tym zwłaszcza o zaniechania legislacyjne, było przedmiotem częstej krytyki w literaturze³⁰.

W tego typu sprawach Prokuratura Generalna argumentuje, że brak jest możliwości zastosowania przepisów, które weszły w życie 1 września 2004 roku do stanów faktycznych z lat 40. i 50. ubiegłego wieku. W tej kwestii wypowiedział się również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 listopada 2005 roku (III CZP 82/05), stwierdzając, że zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy o nacjonalizacji przemysłu do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu.

We wspomnianej uchwale Sąd Najwyższy trafnie zauważył, że przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 roku państwo nie odpowiadało za następstwa bezczynności prawotwórczej, co wynikało z ugruntowanego przekonania o suwerenności władzy, emanującej stanowieniem prawa i naturze jej sprawowania wymagającej panowania. W rezultacie nie ma podstaw prawnych do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechania legislacyjne, do których doszło w czasie obowiązywania innej konstytucji, nie przewidującej prawa do wynagrodzenia za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej³¹.

³⁰ Zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji*, w: *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 605 i nast.; M. Pyziak-Szafnicka, *Aktualne problemy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, w: *Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* (w druku); L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 112 i nast.; M. Jagielska, M. Jagielski, *Możliwości interpretacyjne art. 76 Konstytucji RP w świetle europejskiego prawa ochrony konsumenta*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 19–20 listopada 1998, red. C. Mik, praca zbiorowa, Toruń 1999, s. 422. Zob. też ogólnie na ten temat: D. Fleszer, *Przestanki powstania odpowiedzialności cywilnej organów administracji publicznej za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej*, „Radca Prawny” 2009, nr 2, s. 6 i nast.

³¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1947, nr 33, poz. 232) oraz Konstytucja Polskiej Rzeczy-

Niektóre motywy zawarte w uzasadnieniu uchwały budzą jednak poważne zastrzeżenia, które sygnalizowałem już w głosie do tego orzeczenia³². Zwalnia mnie to z obowiązku szczegółowej prezentacji zastrzeżeń, które zostały już upublicznione. W tym miejscu ograniczę się jedynie do powtórzenia dwóch spostrzeżeń. Po pierwsze, nie można zgodzić się z uwagą SN, jakoby w piśmiennictwie, a następnie w orzecznictwie zgodnie twierdzono, że działanie sprawcze według art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje czynienie i zaniechanie³³. Art. 77 ust. 1 Konstytucji powinien być interpretowany ściśle jako podstawa odpowiedzialności za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem „działaniem” organu władzy publicznej. Analiza brzmienia art. 77 ust. 1 oraz prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wyraźnie wskazuje, że ustrojodawca jednoznacznie określił zdarzenie rodzące konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody poprzez skreślenie z tekstu obecnego art. 77 ust. 1 frazy „lub zaniechanie”³⁴. W konsekwencji należy uznać, że nie istnieje konstytucyjne prawo do odszkodowania za zaniechania legislacyjne. Po drugie, trudno się zgodzić z poglądem, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie nadaje się do stosowania i „nie stanowi wystarczającej podstawy uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego”. W świetle orzeczeń cytowanych przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały, a tym bardziej w świetle wcześniejszych orzeczeń Sądu Najwyższego, których w uzasadnieniu uchwały nie przytoczono, nie można obronić tezy, że niedopuszczalne jest wywodzenie roszczeń z art. 77 ust. 1 Konstytucji stosowanego w związku z art. 417 k.c. w dawnym brzmieniu. Warto przypomnieć, że art. 77 ust. 1 dał Sądowi Najwyższemu podstawę do uznania odpowiedzialności Skarbu Państwa za wydanie wadliwych aktów normatywnych w szeregu orzeczeń wydanych przed wejściem w życie art. 417(1) k.c.³⁵

pospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (DzU 1952, nr 33, poz. 232).

³² L. Bosek, Głosa do uchwały SN z dnia 24 listopada 2005 roku (III CZP 82/05, OSP 2006/9/106).

³³ Zob. wraz z cytowaną tam literaturą: L. Bosek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechanie ustawodawcze (uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 24 września 2003 r.)*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 11–12, s. 3 i nast.

³⁴ Polemika J. Ciemnińskiego z A. Grześkowiak i zaproszonymi ekspertami J. Świątkiewiczem i P. Winczorkiem oraz głosowanie nad wykreśleniem frazy „lub zaniechanie”, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1997, t. XXXIX, s. 119–121.

³⁵ Wyroki Sądu Najwyższego z: 12 stycznia 2005 roku (I CK 457/2004 – niepubl.), 30 czerwca 2004 roku (IV CK 491/2003), 7 października 2004 roku (I CK 447/2003 – niepubl.), 16 stycznia 2004 roku (III CK 266/2002 – niepubl.), 21 listopada 2003 roku (I CK 323/2002), 24 września 2003 roku (I CK 143/2003), postanowienie Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 roku (III CZP 34/2003).

Z zastrzeżeniem powyższych uwag, uchwała SN z dnia 24 listopada 2005 roku stanowi rozstrzygnięcie korzystne dla Skarbu Państwa, potwierdzające stanowisko Prokuratury Generalnej, zgodnie z którym odpowiedzialność za szkody wyrządzone w latach powojennych można rozstrzygać wyłącznie na podstawie obowiązujących wówczas przepisów, które nie przewidywały odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne.

8.1.5. Dekret o reformie rolnej

Przedmiotem roszczeń byłych właścicieli oraz ich następców prawnych w stosunku do Skarbu Państwa są przede wszystkim odszkodowania za nieruchomości znacionalizowane na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, które stanowiły własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli łączny rozmiar ich nieruchomości przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej bądź 50 ha użytków rolnych, na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego zaś 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych na tej powierzchni. Nacjonalizacja następowała z mocy prawa, ale w sytuacjach spornych wprowadzono możliwość odwołania się przez wywłaszczonych właścicieli do organów wojewódzkiej administracji publicznej. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 roku w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 pkt e), należało w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich.

Powodowie wysuwają swoje roszczenia na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece³⁶. Zgodnie z art. 10 ust. 1 tej ustawy w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności.

W obronie interesów Skarbu Państwa Prokuratura Generalna podnosi, że sąd powszechny nie jest wyposażony we właściwe kompetencje pozwalające ocenić, czy sporna nieruchomość rolna posiadała cechy określone w art. 2 ust. 1 pkt e) dekretu o reformie rolnej, a właściwym trybem w przypadku rozstrzygnięcia tej

³⁶ DzU 2017, poz. 1007 ze zm.

kwestii jest postępowanie administracyjne. Prokuratura powołuje się przy tym na uchwałę SN z dnia 27 września 1991 roku (III CZP 90/91), zgodnie z którą sąd powszechny nie jest powołany do samodzielnego rozstrzygnięcia kwestii, czy nieruchomości podpada pod działanie wymienionego przepisu dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Kompetencje wojewódzkich urzędów ziemskich przewidziane m.in. w § 5 przywołanego wyżej rozporządzenia przeszły – na podstawie art. 3 lit. a dekretu z dnia 12 sierpnia 1946 roku o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (DzU 1946, nr 43, poz. 248) – na wojewodów. W wyniku kolejnych zmian w strukturze i właściwości organów administracji państwowej kompetencje te należą obecnie do wojewodów jako terenowych organów rządowej administracji ogólnej.

Sąd Najwyższy przychylił się do argumentacji Prokuratury m.in. w wyroku z dnia 8 lutego 2008 roku (I CSK 371/07). Sąd potwierdził w nim, że uwzględnienie powództwa przez sąd powszechny, a więc orzeczenie, że według rzeczywistego stanu prawnego powód jest właścicielem i należy go wpisać do księgi w miejsce Skarbu Państwa, wymagałoby wpięrow wyłączenia nieruchomości w postępowaniu administracyjnym spod działania dekretu, przeprowadzonego na podstawie przepisów § 5 rozporządzenia. W konsekwencji tylko ostateczna decyzja administracyjna może być podstawą ustalenia w procesie cywilnym, że nieruchomości wymienione w art. 2 ust. 1 lit. e nie przeszły na własność państwa. Z kolei rozstrzygnięcie wydane przez właściwy organ w zakończonym prawomocnie postępowaniu administracyjnym, odmawiające stwierdzenia, że nieruchomości nie podpada pod działanie dekretu, wyłącza możliwość wykazania w procesie cywilnym innego stanu prawnego.

8.1.6. Rekompensaty na podstawie ustawy o lasach

Inną ważną grupę spraw, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa wykonuje Prokuratura Generalna, stanowią sprawy o zapłatę rekompensat na podstawie art. 7 ustawy o lasach. Zgodnie z tym przepisem roszczenia osób fizycznych – byłych właścicieli lub ich spadkobierców – z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 (np. lasów czy zasobów przyrodniczych parków narodowych) zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Wspomniane w art. 7 przepisy odrębne nigdy nie zostały uchwalone.

W „leśnych” sprawach reprivatyzacyjnych powodowie występujący przeciwko Skarbowi Państwa opierają swoje roszczenia na dwóch podstawach prawnych, tj. art. 7 ustawy o lasach oraz art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym do 1 września 2004 roku w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Mimo braku przepisów odrębnych, do których odsyła pierwszy przepis, powodowie wywodzą z niego roszczenie o zapłatę rekompensaty z tytułu utraty własności zasobów określonych w art. 1 ustawy o lasach. Jednocześnie w oparciu o pozostałe dwa wspomniane przepisy powodowie wysuwają roszczenie o zapłatę odszkodowania za szkodę wyrządzoną zaniechaniem legislacyjnym polegającym na niewydaniu przepisów odrębnych, o których mowa w art. 7 ustawy o lasach.

Jak dotąd sądy podzielały w tych sprawach stanowisko Prokuraturii Generalnej, zgodnie z którym art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie zawiera treści normatywnej pozwalającej na dochodzenie roszczeń od Skarbu Państwa.

Przykładowo w korzystnym dla Skarbu Państwa wyroku SN z 15 lutego 2013 roku (I CSK 345/12) trafnie wskazano, że choć przyznanie roszczenia przez ustawodawcę nie musi być wyrażone w przepisie *expressis verbis*, to konieczne jest jednak określenie zasadniczych elementów niezbędnych do skonstruowania roszczenia. Można zatem wywieść roszczenie z określonego unormowania, jeżeli z jego treści wynika, że konsekwencją nałożonego na jedną stronę konkretnego obowiązku jest uprawnienie drugiej strony do żądania jego wykonania. Art. 7 ustawy o lasach takim unormowaniem nie jest.

Przykładem takiego unormowania jest natomiast art. 208 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (DzU 1997, nr 115, poz. 741 z późn. zm.), zgodnie z którym osobom fizycznym oraz prawnym, które do 5 grudnia 1990 roku uzyskały ostateczne decyzje lokalizacyjne lub pozwolenia na budowę na nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, oddaje się te nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym, jeżeli wnioski o oddanie tych nieruchomości zostały złożone przed dniem utraty ważności tych decyzji, jednak nie później niż do 31 grudnia 2000 roku. Sąd Najwyższy wywiódł z tego przepisu roszczenie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste³⁷. Innym przykładem jest art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (DzU 1990, nr 79, poz. 464 z późn. zm.), zgodnie z którym osoba, która na podstawie

³⁷ Uchwała SN z 7 maja 1998 roku (III CZP 14/98).

pozwolenia na budowę wybudowała ze środków własnych garaż na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), a także jej następca prawny, ma prawo nabyć ten garaż na własność oraz otrzymać grunt w użytkowanie wieczyste, jeżeli jest najemcą tego garażu. W tym przypadku Sąd Najwyższy uznał dany przepis za podstawę roszczenia o zobowiązanie Skarbu Państwa lub gminy do złożenia oświadczenia woli o oddanie gruntu zajętego pod budowę garażu w wieczyste użytkowanie oraz o przeniesienie własności garażu³⁸.

Oba wspomniane przepisy prawne zostały sformułowane w sposób wskazujący na wyraźną intencję ustanowienia prawa podmiotowego – w pierwszym przypadku posłużono się sformułowaniem „oddaje się te nieruchomości”, w drugim przypadku jest zaś nawet wprost mowa o „prawie nabycia garażu na własność”. W art. 7 ustawy o lasach nie ma z kolei żadnego sformułowania, które wskazywałoby na intencję ustanowienia tego przepisu jako samodzielnej podstawy do roszczenia odszkodowawczego. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z 26 czerwca 2014 roku (I CSK 316/14), w przepisie brakuje wskazania zakresu podmiotowego przyszłego aktu normatywnego, który miałby określać zasady wypłacania rekompensat, a także określonych kryteriów, jakie powinny spełniać osoby do nich uprawnione, oraz sposobu ustalania wysokości tych świadczeń. Samodzielne uzupełnienie tych braków przez sąd nie jest możliwe. Wręcz przeciwnie, przepis ten wyraźnie wskazuje, że rekompensaty za znacjonalizowane lasy zostaną wypłacone na podstawie przepisów odrębnych.

Sądy podzielają również stanowisko Prokuratury Generalnej co do dopuszczalności uznania niewydania przepisów odrębnych, o których mowa w art. 7 ustawy o lasach, za zaniechanie legislacyjne. Przykładowo Sąd Najwyższy w wyroku z 6 września 2012 roku (I CSK 77/12) stwierdził, że art. 7 tej ustawy jest przepisem blankietowym, który zawiera jedynie deklarację ustawodawcy w sprawie uregulowania rekompensat w ustawie uchwalonej później, bez związania się terminem jej uchwalenia. Dlatego też nieuchwalenie aktu normatywnego, o którym mowa w tym przepisie, nie uzasadnia odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. zaniechanie legislacyjne³⁹.

³⁸ Uchwała SN z 23 marca 1993 roku (III CZP 19/93).

³⁹ Zob. też: wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2012 roku (I CSK 96/12 oraz I CSK 59/12), uchwała Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2012 roku (III CZP 94/12), wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 kwietnia 2011 roku (I ACa 1142/10), a także trzy wyroki z 22 września 2011 roku (sygn. I ACa 277/11, I ACa 384/11 oraz I ACa 323/11).

Roszczenia wywiedzione na podstawie przywołanych wyżej przepisów nadal są kierowane do Skarbu Państwa, a także stanowią przedmiot skarg kasacyjnych (np. sprawy I CSK 1728/14 oraz I CSK 709/15, jak dotąd nierozpoznane).

8.2. Zagadnienia prawne, które wymagają rozstrzygnięcia

W większości wyżej wymienionych kategorii spraw repriwatyzyzacyjnych istotnym pytaniem pozostaje kwestia „stanu nieruchomości”.

8.2.1. Stan nieruchomości w dniu wywłaszczenia jako miernik odszkodowania

Stan nieruchomości jest miernikiem przy ustalaniu wysokości odszkodowania (odnosi się do wszystkich kategorii spraw dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej z deliktu administracyjnego).

Prokuratoria Generalna w procesach odszkodowawczych konsekwentnie prezentuje stanowisko oparte na potwierdzonym w wielu orzeczeniach poglądzie Sądu Najwyższego, uznającym za miarodajną w celu ustalenia wysokości odszkodowania wartość utraconej nieruchomości, określoną na podstawie stanu tej nieruchomości, w tym przeznaczenia gruntu w dacie „nacionalizacji”, a cen rynkowych z daty wyrokowania – zgodnie z treścią art. 363 §2 k.c.

Powyższa kwestia była przedmiotem analizy, począwszy od wyroku Sądu Najwyższego z 6 lipca 2011 roku (I CSK 576/09), w którym zaaprobowano stanowisko sądów, zgodnie z którym rozmiar uszczerbku należy określać zgodnie z odesłaniem przewidzianym w art. 160 §2 k.p.c. na podstawie art. 363 §2 k.c. (według stanu nieruchomości w czasie wydania nieważnej decyzji i według cen aktualnych).

Warto wymienić zapadłe po tym terminie orzeczenia Sądu Najwyższego, w których przyjęto jednoznaczne stanowisko w omawianej kwestii:

- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2015 roku (I CSK 467/14), zgodnie z którym przy ustalaniu wysokości szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, polegającej na utracie własności nieruchomości miejskiej, należy brać pod uwagę przeznaczenie tej nieruchomości w chwili wydania decyzji, a ceny w momencie ustalania odszkodowania;
- postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2015 roku (V CSK 499/14) o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;

- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2014 roku (I CSK 695/13), w którym Sąd Najwyższy jednoznacznie potwierdził, że „dla prawidłowego wyliczenia odszkodowania miało znaczenie także przeznaczenie nieruchomości w chwili zapadnięcia decyzji szkodzącej”;
- postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2014 roku (I CSK 445/13) o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej powódki do rozpoznania z uwagi na brak istotnych wątpliwości co do wykładni przepisów art. 363 § 2 k.c. i art. 361 § 2 k.c. odnoszących się do powyższego problemu;
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2014 roku (III CSK 152/13), w którym SN stwierdził, że przyjęcie zasady, na podstawie której szkodę ustala się według wartości obowiązującej na czas orzekania o odszkodowaniu, uzasadnia założenie, iż wierzyciel nie ponosi negatywnych skutków spadku wartości pieniądza w okresie od wymagalności zobowiązania do orzekania o obowiązku zapłaty przez dłużnika, co zapewnia zatem pełną kompensatę i wypłatę odsetek należnych od daty wyrokowania;
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2014 roku (III CSK 92/14), w którym Sąd Najwyższy przychylił się do poglądów orzecznictwa wyrażonych w ww. kwestii;
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2013 roku (V CSK 388/12), w którym wskazano, że, w przypadku gdy nieruchomość nie może być zwrócona z uwagi na nieodwracalne skutki decyzji (wadliwej), w celu ustalenia odszkodowania właściwy jest jej stan w chwili wydania tej decyzji;
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2013 roku (V CSK 81/13), w którym Sąd Najwyższy, powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, w tym wyrok SN z dnia 10 maja 2013 roku (I CSK 414/12), stwierdził, że „w odniesieniu do decyzji administracyjnych wyrządzających szkodę (tzw. decyzji wadliwych powodujących m.in. utratę prawa własności lub innego prawa) chodzi o stan nieruchomości istniejący w chwili wydania wadliwej decyzji, stanowiącej źródło powstania szkody. Stan taki obejmuje nie tylko parametry fizyczne lub geodezyjne danej nieruchomości (np. jej powierzchnię, infrastrukturę), lecz także samo jej funkcjonalne przeznaczenie społeczno-gospodarcze”.

Wymaga podkreślenia, że w skardze kasacyjnej, sformułowanej na kanwie zaprezentowanej wyżej problematyki i złożonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2015 roku (I ACa 102/14), strona powodowa wniosła o rozważenie przekazania zagadnienia prawnego podniesionego w skardze do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego.

8.2.2. Obciążenie lokali obligatoryjnym prawem najmu – stan nieruchomości przy ustalaniu wysokości odszkodowania

Przy ustalaniu wysokości odszkodowania sądy przyjmują założenie, że rozmiar szkody utożsamianej z utratą własności lokali należy ustalić na podstawie daty wydania szkodzących decyzji, z uwzględnieniem ogólnego stanu lokali, który obejmuje nie tylko stan techniczny lokali, lecz także stan prawny. Istnieje również zgoda co do przyjęcia zasady, że w ramach stanu prawnego należy uwzględnić obciążenie lokali obligatoryjnym prawem najmu⁴⁰.

Warto odnotować również, że w linii orzeczniczej, zapoczątkowanej przywołanym wyżej wyrokiem Sądu Najwyższego z 27 listopada 2002 roku (I CKN 1215/00) i potwierdzonej licznymi wypowiedziami judykatury, istnieje odmienne zapatrywanie się na ten problem, zawarte w wyroku SN z 11 kwietnia 2014 roku (I CSK 309/13). PGRP konsekwentnie polemizuje z tym stanowiskiem.

Przywołane wyżej orzeczenie SN nie zyskało aprobaty w orzecznictwie sądów drugiej instancji i można obecnie wskazać zapadłe w tej sprawie wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z 16 kwietnia 2015 roku (I ACa 1662/14), z 29 maja 2015 roku (I ACa 1780/14), z 24 czerwca 2015 roku (VI ACa 1019/14 – niepubl.) oraz z 24 listopada 2015 roku (I ACa 388/15).

8.2.3. Postępowanie w sprawie ponownego rozpoznania wniosku dekretowego jako przesłanka do przerwania biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a.

Zgodnie z postanowieniem z dnia 15 stycznia 2016 roku Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów przedłożył powiększonemu składowi następujące zagadnienie prawne:

Czy prowadzenie postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania, po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienie własności czasowej nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st.

⁴⁰ Tak np. wyrok SN z 27 listopada 2002 roku (I CKN 1215/00), wyrok SN z 8 czerwca 2004 roku (I CK 644/03), wyrok SA w Warszawie z 23 września 2003 roku (I ACa 583/03), wyrok SA w Warszawie z 19 lutego 2004 roku (I ACa 1084/03), wyrok SA w Warszawie z 4 marca 2005 roku (I ACa 349/04), wyrok SA w Warszawie z 12 lipca 2007 roku (I ACa 326/06), wyrok SA w Warszawie z 19 lutego 2008 roku (I ACa 405/06).

Warszawy (DzU 1945, nr 50, poz. 279), przerywa bieg przedawnienia pieniężnego roszczenia odszkodowawczego za szkodę spowodowaną nieustanowieniem tego prawa (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.)?

Wydaje się, że uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 roku odpowiada na to pytanie, wskazując wyraźnie na obowiązek stosowania art. 160, w tym art. 160 ust. 6 k.p.a., który wyklucza powołanie ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego o przerwaniu biegu.

8.3. Perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Prokuratura Generalna nie wykonuje pełnego zastępstwa Rzeczypospolitej w postępowaniach międzynarodowych. Niemniej jej dorobek obejmuje także wkład w istotne sprawy reprywatyzacyjne rozstrzygane przez ETPC.

Chodzi w szczególności o sprawy:

- 1) *Pikielny i inni p. Polsce* (nr 3524/05) oraz *Ogórek p. Polsce* (skarga nr 28490/03): decyzje z 18 września 2012 roku o niedopuszczalności z powodu niewyczerpania krajowych środków odwoławczych – sprawy na tle braku odszkodowania za mienie przejęte na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 roku o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej;
- 2) *Borenstein p. Polsce* oraz *Weitz i inni p. Polsce*: decyzje o niedopuszczalności odpowiednio z 24 czerwca 2008 roku oraz 23 czerwca 2009 roku – okoliczności tych spraw dotyczyły zasiedzenia przez Skarb Państwa, a następnie przez jednostki samorządu terytorialnego mienia osób, które po II wojnie światowej wyjechały z Polski, a ich nieruchomości objęte zostały zarządzeniem komunalnym;
- 3) *Petka i inni p. Polsce* (nr 33230/96): decyzja o niedopuszczalności z 17 stycznia 1997 roku; *Kitel p. Polsce*, (nr 28561/95): decyzja o niedopuszczalności z 17 stycznia 1997 roku; *Szyszkiewicz p. Polsce* (nr 33576/96): decyzja o niedopuszczalności z 9 grudnia 1999 roku – orzeczenia uznające, że samo wszczęcie postępowania zmierzającego do zakwestionowania decyzji administracyjnej w zakresie nacjonalizacji mienia nie stanowi uznania praw majątkowych skarżącego;
- 4) *Bennich-Żalewski p. Polsce* (nr 59857/00): wyrok z 22 kwietnia 2008 roku – orzeczenie Trybunału uznające, że zgodnie z prawem polskim decyzja administracyjna stwierdzająca, że majątek skarżącego bądź jego poprzedników prawnych nie podlegał przepisom nacjonalizacyjnym, powinna być traktowana jako

- przyznająca skarżącemu interes prawny wchodzący w zakres pojęcia „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1;
- 5) *Sierpiński p. Polsce* (nr 38016/07): wyrok z 3 listopada 2011 roku oraz *Plechanow p. Polsce* (22279/04): wyrok z 7 lipca 2009 roku – naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji z powodu braku możliwości skutecznego dochodzenia odszkodowania za znacjonalizowane mienie w związku z brakiem jednolitej linii orzeczniczej SN w zakresie legitymacji biernej; sprawa Plechanowa zakończyła się brakiem zasądzenia odszkodowania w związku z uwzględnieniem zarzutu niewykorzystania środka krajowego – możliwość dochodzenia odszkodowań z decyzji lokalowych (zob. jednak uchwałę SN z 3 września 2015 roku, III CZP 22/15);
 - 6) *Tarnowski i inni p. Polsce* (1) (nr 33915/03): wyrok z 29 września 2009 roku oraz sprawa *Tarnowski i inni p. Polsce* (2) (nr 43934/07): wyrok również z 29 września 2009 roku – w ramach obowiązków pozytywnych ciążyących na państwie na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 mieści się konieczność podjęcia kroków w celu ochrony prawa własności, nawet w sprawach rozgrywających się między podmiotami prywatnymi (sprawy dotyczyły dawnych nacjonalizacji);
 - 7) *Czajkowska i inni p. Polsce* (nr 16651/05): wyrok z 13 lipca 2010 roku – brak wydania decyzji administracyjnych w zakresie całości roszczenia skarżącej, co należy rozpatrywać w kontekście braku realizacji przez władze krajowe potwierdzonych uprawnień majątkowych przysługujących skarżącej;
 - 8) *Mach p. Polsce* (nr 68750/11) oraz *Woźny p. Polsce* (nr 70720/11): decyzje o niedopuszczalności z 14 stycznia 2016 roku – skargi dotyczące braku umorzenia papierów wartościowych lub wypłaty odsetek od obligacji przedwojennych z 1936 roku;
 - 9) *Dobrzańska i Dobrzański p. Polsce* (nr 64128/12): decyzja o niedopuszczalności z 25 lutego 2016 roku – przedmiotem sprawy była nieruchomość wywłaszczona bez odszkodowania na mocy decyzji z 1951 roku, która została zwrócona skarżącym decyzją Ministra Gospodarki w 2002 roku. Po odzyskaniu nieruchomości skarżący bez powodzenia domagali się na drodze sądowej zwrotu korzyści utraconych w okresie między 17 października 1997 roku a 19 września 2002 roku. W skardze do ETPC zarzucili Sądowi Najwyższemu przyjęcie linii orzeczniczej sprzyjającej Skarbowi Państwa. Trybunał uznał, że szkoda wyrządzona decyzją z 1951 roku została naprawiona poprzez zwrot nieruchomości skarżącym na mocy decyzji z 2002 roku. Odnosząc się do problemu utraconych korzyści, Trybunał stwierdził, że w okresie dochodzenia przez skarżących ich roszczeń

nie było w polskim porządku prawnym przepisu, który wprost przyznawałby im prawo do *lucrum cessans*. Była to kwestia interpretacji, a skarżący – zdaniem Trybunału – zdawali sobie sprawę z rozbieżności orzecznictwa w tym zakresie.

We wrześniu 2012 roku Trybunał w Strasburgu podjął decyzję o wznowieniu przewodu w sprawie ze skargi spółki PLON (*Plon p. Polsce*, skarga nr 1680/09) o naruszenie przez Polskę art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności poprzez naruszenie zasady poszanowania mienia i uniemożliwienie dochodzenia zapłaty „słusznego odszkodowania” za zaniechanie legislacyjne (niewydanie przepisów wykonawczych do ustawy o nacjonalizacji przemysłu z 1946 roku) mające miejsce po 1 września 2004 roku oraz o naruszenie art. 6 ust. 1 ww. Konwencji poprzez zamknięcie drogi sądowej do dochodzenia wypłaty odszkodowania za zaniechanie legislacyjne⁴¹. Sprawa nie została jak dotąd zakomunikowana rządowi.

Wymienić można także sprawy, w przypadku których Prokuratura nie została wprawdzie zaproszona do udziału w postępowaniach, choć mogą one potencjalnie mieć znaczenia z perspektywy kształtowania standardu prawnego wiążącego Polskę. Przykładem jest *Kościół Chrześcijan Baptystów p. Polsce* (skarga nr 32045/10) – sprawa została zakomunikowana rządowi 4 lutego 2015 roku i do dnia dzisiejszego pozostaje nierozpatrzona; dotyczy odmowy zwrotu nieruchomości, która przed II wojną światową należała do Kościoła Baptystów działającego na terenie Rzeszy Niemieckiej.

Podsumowanie

Zasadniczym problemem prawnym i praktycznym jest nieograniczona w czasie możliwość wzruszania powojennych decyzji administracyjnych oraz korzystny dla poszkodowanych sposób obliczania przedawnienia roszczeń odszkodowawczych przewidziany w Kodeksie postępowania administracyjnego (w art. 160 § 1 – przepisie uchylonym, ale wciąż znajdującym zastosowanie w tego rodzaju sprawach). Wskazana okoliczność zagraża interesom Skarbu Państwa, a nawet utrudnia, przybliżone choćby, oszacowanie liczbowe tego zagrożenia. Możliwość nieograniczonego w czasie wzruszania decyzji ekspropriacyjnych prowadzi do naruszenia

⁴¹ Cyt. za: <http://www.forystek.pl/pl/news/nasze-sukcesy/trybunal-w-strasburgu-sprawa-plon-vs-polska-wznowiona> (4.08.2017).

pewności obrotu prawnego w zakresie stanu prawnego nieruchomości. Wydaje się, że należałoby rozważyć ustawowe uregulowanie ostatecznego terminu do wzruszenia wadliwych, w tym nieważnych, decyzji administracyjnych, a zwłaszcza tych o charakterze nacjonalizacyjnym⁴².

W świetle doświadczeń międzywojennych problematyczny wydaje się też zaaprobowany przez orzecznictwo sądowe obrót roszczeniami „reprzywatywacyjnymi”, całkowicie odbiegający od ich słusznościowych podstaw. Problemem są także działania reaktywowanych osób prawnych, których rzeczywisty związek z przedwojennymi właścicielami pozostaje co najmniej wątpliwy.

Do 31 grudnia 2016 roku Prokuratura Generalna nie miała wpływu na zakres stwierdzenia nieważności lub wydawania z naruszeniem prawa decyzji wyłączeniowych. Obrona interesów Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną mogła mieć miejsce dopiero w toku postępowania cywilnego, gdy wadliwość decyzji administracyjnej – a tym samym istnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa – było już co do zasady przesądzone. Rola Prokuraturii Generalnej polegała wówczas na prowadzeniu sporu o wysokość należnego odszkodowania lub poszukiwaniu okoliczności wstrzymujących dochodzone roszczenie.

1 stycznia 2017 roku weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2016 roku o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która umożliwiła Prokuraturii przejęcie zastępstwa Skarbu Państwa lub *statio fisci* w postępowaniach przed sądami administracyjnymi na uzasadniony wniosek organu administracji rządowej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej lub podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 ustawy). Prokuratura uzyskała również możliwość przedstawiania sądom administracyjnym opinii *amicus curiae* (art. 15 ustawy). W obecnym stanie prawnym organ ten został więc wyposażony w miękkie instrumenty służące do kwestionowania ostatecznych decyzji administracyjnych, które uderzają w prawa i interesy Rzeczypospolitej. Dopiero przyszła praktyka pokaże jednak, jak będzie przebiegała na tym polu współpraca Prokuraturii z sądami administracyjnymi oraz zastępowanymi *statio fisci*.

⁴² Podobny postulat zgłosiła Prokuratura Generalna w sprawozdaniu z działalności w 2015 roku.

Bibliografia

- Antosiewicz J., *Reprywatyzacja*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1993.
- Bielecki Ł., *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*, cz. 1 i 2, „Rejent” 2007, nr 5.
- Borecki P., *Reprywatyzacja nieruchomości na rzecz gmin wyznaniowych żydowskich*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 9.
- Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Bosek L., Głosa do uchwały SN z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSP 2006/9/106.
- Bosek L., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechanie ustawodawcze (uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 24 września 2003 r.)*, „Przebieg Sądowy” 2004, nr 11–12.
- Bukowiecki S., *Ż rozmyślań nad sprawą procesów konfiskacyjnych*, „RPEiS” 1932, nr 1.
- Domińczyk T., *Mienie opuszczone i mienie poniemieckie*, „Przebieg Sądowy” 2007, nr 9.
- Domińczyk T., *Roszczenia rewindykacyjne a status prawny mienia poniemieckiego* (www.senat.gov.pl).
- Filipowicz T., *Prywatyzacja nieruchomości przejętych ustawą nacjonalizacyjną*, „Nieruchomości” 2008, nr 3.
- Fleszer D., *Przestanki powstania odpowiedzialności cywilnej organów administracji publicznej za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej*, „Radca Prawny” 2009, nr 2.
- Gajewska A., *Reprywatyzacja a konstytucyjnoprawne podstawy własności w III RP, Ius et veritas. Księga poświęcona pamięci Michała Staszewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W. Staszewicz, KUL, Lublin 2003.
- Głosa K. Pachnika do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, „Głosa” 2012, nr 3.
- Gniewek E., *O reprywatyzacji, mienia państwowego – refleksje ogólne*, w: *Przekształcenia własnościowe w Polsce (determinanty prawne)*, red. S. Prutis, Białystok 1996.
- <http://www.forystek.pl/pl/news/nasze-sukcesy/trybunal-w-strasburgu-sprawa-plon-vs-polska-wznowiona> (4.08.2017).
- Jagielska M., Jagielski M., *Możliwości interpretacyjne art. 76 Konstytucji RP w świetle europejskiego prawa ochrony konsumenta*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 19–20 listopada 1998, red. C. Mik, praca zbiorowa, Toruń 1999.
- Jastrzębski J., *O wyprzedzającej przyczynowości*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, nr 3.
- Katner W.J., *Uwarunkowania prawne reprywatyzacji w Polsce (zakres podmiotowy i przedmiotowy, roszczenia reprywatyzacyjne)*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.
- Koch A., *Art. 361*, w: *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449(11)*, red. M. Gutowski, Legalis, Warszawa 2016.

- Kociubiński P., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, LEX/el. 2011.
- Marzec P., *Rewindykacje dóbr popowstańczych w II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, nr 10.
- Matan A., *Art. 160*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, wydanie 3, Wolters Kluwer, LEX, Warszawa 2010.
- Osajda K., *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Polemika J. Ciemnińskiego z A. Grześkowiak i zaproszonymi ekspertami: J. Świątkiewiczem i P. Winczorkiem oraz głosowanie nad wykreśleniem frazy „lub zaniechanie”, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1997, t. XXXIX.
- Pyziak-Szafnicka M., *Aktualne problemy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* (w druku).
- Pyziak-Szafnicka M., *Uwagi na temat naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, Współczesne problemy prawa zobowiązań*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999.
- Sobolewski P., *Art. 361*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis, Warszawa 2017.
- Starzec B., *Problemy rewindykacji w II Rzeczypospolitej dóbr objętych konfiskatą po powstaniu styczniowym przez rządy carskie*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2009, nr 2.
- Święcicki J., *Rewindykacja konfiskat popowstańczych w świetle cyf, etyki i celowości*, Warszawa 1931.
- Tkaczuk M., *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, niepublikowana praca doktorska, Szczecin 2004.
- Tkaczuk M., *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1945–1949 jako przykład zaangażowania państwa w regulację sfery wolności*, w: *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1998 roku (III CZP 14/98).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1998 roku (III CZP 14/98).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 roku (III CZP 94/12).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1993 roku (III CZP 19/93).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1993 roku (III CZP 19/93).

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1947, nr 33, poz. 232) oraz Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (DzU 1952, nr 33, poz. 232).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (DzU 2017, poz. 1257 ze zm.).
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 12 lipca 2007 roku (I ACa 326/06).
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 19 lutego 2004 roku (I ACa 1084/03).
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 19 lutego 2008 roku (I ACa 405/06).
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 23 września 2003 roku (I ACa 583/03).
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 4 marca 2005 roku (I ACa 349/04).
- Wyrok SN z dnia 27 listopada 2002 roku (I CKN 1215/00).
- Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2004 roku (I CK 644/03).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2005 roku (IV SA/Wa 1356/05, CBOSA).
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2011 roku (sygn. I ACa 1142/10), a także trzy wyroki z dnia 22 września 2011 roku (sygn. I ACa 277/11, I ACa 384/11 oraz I ACa 323/11).
- Wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2012 roku (I CSK 96/12 oraz 11 CSK 59/12), a także uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 roku (III CZP 94/12), wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2011 roku (sygn. I ACa 1142/10), a także trzy wyroki z dnia 22 września 2011 roku (sygn. I ACa 277/11, I ACa 384/11 i I ACa 323/11).
- Wyroki Sądu Najwyższego z: 12 stycznia 2005 roku (I CK 457/2004 – niepubl.), 30 czerwca 2004 roku (IV CK 491/2003), 7 października 2004 roku (I CK 447/2003 – niepubl.), 16 stycznia 2004 roku (III CK 266/2002 – niepubl.), 21 listopada 2003 roku (I CK 323/2002), 24 września 2003 roku (I CK 143/2003), postanowienie Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 roku (III CZP 34/2003).

Komunalizacja i reprivatyzacja Domu Towarowego Bracia Jabłkowscy w Warszawie

Janusz Kaliński

Wprowadzenie

Interesującym przypadkiem obrosłej w afery reprivatyzacji warszawskich gruntów i budynków są losy luksusowego Domu Towarowego Braci Jabłkowskich. Jego właściciele utracili nieruchomość na początku lat 50. XX wieku, a z chwilą nastania zmian ustrojowych w Polsce podjęli działania reprivatyzacyjne. Ich szczęśliwy finał nastąpił po 23 latach dochodzenia praw, przywracając Warszawie zasłużoną firmę handlową.

9.1. Powstanie i rozwój firmy w okresie międzywojennym

Geneza słynnego w okresie międzywojennym domu towarowego sięga lat 80. XIX wieku, kiedy do Warszawy dotarł po utracie majątku ziemskiego w Wielkopolsce Józef Jabłkowski z liczną rodziną. Pod koniec 1883 roku jego dzieci założyły Stowarzyszenie Rodziny Jabłkowskich celem niesienia wzajemnej pomocy. Kapitał początkowy Stowarzyszenia powstał z drobnych składek rodzeństwa: Anieli, Antoniego, Bronisława, Feliksa, Franciszka, Józefa (juniora), Jana, Kazimierza i Stefana. W 1884 roku podjęto działalność handlową w sklepiku „Spójnia” przy ulicy Widok 6, prowadzonym jednoosobowo przez Anielę Jabłkowską. W 1888 roku, już jako spółka Aniela Jabłkowska i S-ka, pozyskała ona większy lokal przy Hożej 8. Po trudnych

początkach sukcesem finansowym okazał się uruchomiony w 1897 roku sklep przy ulicy Brackiej 20 i otwarty w 1900 roku sklep pod numerem 23. Firmą specjalizującą się w artykułach włókienniczych kierował przedsiębiorczy i pomysłowy Józef Jabłkowski. Obroty spółki podniosły się w latach 1904–1913 ze 100 tys. do 500 tys. rubli. Dynamiczny wzrost sprzedaży sprawił, że użytkowane lokale okazały się zbyt ciasne, mimo że duża część obrotów odbywała się w ramach sprzedaży wysyłkowej. Powstała pilna potrzeba uzyskania większego lokalu handlowego. W tym celu, z inicjatywy Anieli, Józefa i Kazimierza, w 1913 roku powstała Spółka Akcyjna Dom Towarowy Bracia Jabłkowscy (DTBJ SA). Akcje spółki w 60% należały do rodziny Jabłkowskich (Anieli, Józefa – juniora, Kazimierza i Stefana), a pozostała część znalazła się w rękach Leona Błaszковского, Piotra Drzewieckiego, Franciszka Lilpopa, Roberta Geyera i Wacława Wańkowicza oraz innych przemysłowców z Warszawy i Łodzi. Na kapitał zakładowy składało się 600 tys. akcji o nominalnej wartości 250 rubli każda. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości spółkę zarejestrowano w 1922 roku, a jej kapitał zakładowy ustalono na 3 mln zł, podzielony na 30 tys. akcji o wartości nominalnej 100 zł. Zarząd spółki w 1927 roku tworzyli: Robert Geyer (prezes), Piotr Drzewiecki, Józef Jabłkowski, Feliks Tymieniecki i Witold Borkowski, dyrekcję sprawowali zaś: Józef Jabłkowski, Józef Karśnicki i Feliks Laskowski. Środki uzyskane z emisji akcji pozwoliły na zakup dwóch działek w sąsiedztwie kamienicy Bracka 23 i podjęcie budowy domu towarowego. Po zakończeniu I wojny światowej, w warunkach nasilającej się inflacji, spółka nabyła 2 niewielkie kamienice położone przy Chmielnej 19 i 21 oraz niezabudowany plac na Puławskiej w rejonie ul. Madalińskiego. Przy Chmielnej 21 mieściło się zaplecze domu towarowego, stołówka pracownicza i mieszkania służbowe. Działo w niej także od 1938 roku Stowarzyszenie Pracowników Domu Towarowego Bracia Jabłkowscy SA¹.

Nowoczesny dom towarowy przy ulicy Brackiej 25 zaprojektowała znana spółka architektoniczna Karol Jankowski i Franciszek Lilpop, a odpowiedzialność za jego budowę spoczęła na Stefanie Jabłkowskim, który porzucił intratną pracę w przemyśle. Budynek w stylu modernistycznym posiadał bardzo solidną, żelbetonową

¹ Aniela Jabłkowska, „Polski Słownik Biograficzny” 1964, z. 47, s. 207; F. Jabłkowski, *Dom Towarowy Bracia Jabłkowscy. Romans Ekonomiczny*, Iskry, Warszawa 2005, s. 61 i nast.; C. Łazarewicz, *Sześć pięter luksusu. Przerwana historia Domu Braci Jabłkowskich*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 2013, s. 31 i nast.; A. Turska, *Powrót braci (Jabłkowskich)*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 26, s. 3; P. Mrówka, *Bracia Jabłkowscy – polski biznes w zachodnim stylu*, <https://histmag.org/bracia-jablkowski-polski-biznes-w-zachodnim-stylu-13396> (12.01.2017); *Przemysł i Handel. Tygodnik 1918–1928*, Warszawa 1928, s. 437.

konstrukcję, a jego centrum stanowił trzykondygnacyjny hol z wielkimi witrażami. Meble handlowe i wystrój wnętrz były zasługą znanych w Warszawie zakładów stolarskich Herodka. Projektanci przewidzieli możliwość rozbudowy domu towarowego na działkach Chmielna 19 i Chmielna 21. Żelbetonowa konstrukcja gmachu pozwoliła mu przetrwać tragiczny dla zabudowy Warszawy okres II Wojny Światowej. Podczas Powstania Warszawskiego, kiedy budynek firmy pełnił m.in. funkcje rusznikarni, wytwórni granatów, a także pozycji bojowej powstańców, nastąpiły jego liczne uszkodzenia. Po 1945 roku, wyremontowany, mimo braku odpowiedniej konserwacji, dotrwał w dobrej formie do czasów współczesnych. Warto jednak dodać, że na początku lat 70. powstały projekty jego wyburzenia lub rekonstrukcji, gdyż kolidował jakoby z planami przebudowy centrum miasta. Budynek uratowało wpisanie do rejestru zabytków przez ministra kultury i sztuki².

Początkowo największy wpływ na kształt i funkcjonowanie domu towarowego miał Józef Jabłkowski, który w latach 30. zaczął przekazywać zarządzanie synom, absolwentom Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie (obecnie Szkoła Główna Handlowa). Wydarzenia wojenne pokrzyżowały pierwotne plany dziedziczenia. Najmłodszy syn Tomasz zginął w kampanii wrześniowej 1939 roku w podwarszawskim Łaskarzewie, Zbigniew dotarł na Bliski Wschód, gdzie walczył w szeregach armii Andersa, a następnie osiadł w Londynie. Ciężar prowadzenia firmy w latach okupacji i w latach powojennych spoczął na barkach Feliksa Jabłkowskiego, który od 1931 roku pełnił funkcję dyrektora naczelnego³.

Inauguracja Domu Towarowego Bracia Jabłkowscy nastąpiła w listopadzie 1914 roku, już po wybuchu I wojny światowej, a przed wkroczeniem Niemców do Warszawy. Do 1939 roku dom towarowy zyskał sławę „magazynu zadowolonych klientów” i „największego sklepu II Rzeczypospolitej” o powierzchni przekraczającej 7 tys. m². W podziemiach gmachu od lat 30. funkcjonowała, zapożyczona z największych domów towarowych Europy, sprzedaż po cenach jednolitych drobnych artykułów. Na parterze dominowały perfumy, bielizna, pończochy, tutaj odbierano także paczki sprzedaży katalogowej. Pierwsze piętro zajmowały artykuły sportowe, materiały jedwabne i pościelowe, wyposażenia mieszkań i zabawki. Kobiety przyciągało drugie piętro z sukienkami, kostiumami, kapelusząmi, odzieżą i futrami. Na tej kondygnacji organizowane były wiosną i jesienią pokazy mody lansujące nowe

² F. Jabłkowski, op.cit., s. 81 i nast.; L. Kostrzewski, P. Miączyński, *Fortuna po polsku*, Agora, Warszawa 2016, s. 29 i nast.; C. Łazarewicz, op.cit., s. 68 i nast.; A. Turska, op.cit., s. 3; *Przemysł i Handel...*, op.cit., s. 437.

³ F. Jabłkowski, op.cit., s. 85; C. Łazarewicz, op.cit., s. 160–161; A. Turska, op.cit., s. 3.

trendy. Piętro trzecie oferowało ubiory dla mężczyzn, obuwie, platery, porcelanę i szkło. Tutaj znajdowała się także kawiarnia organizująca koncerty i spotkania. Latem otwierana była druga kawiarnia na dachu budynku z widokiem na dachy Warszawy. Na czwartym piętrze znajdowały się biura, a na piątym pracownie konfekcji damskiej i męskiej. DTBJ SA oferował szeroki asortyment towarów nieżywnościowych w sprzedaży stacjonarnej i wysyłkowej na podstawie katalogów. Prowadził usługi kosmetyczne i krawieckie, dostarczał zakupione towary pod wskazany adres, posiadał biuro informacji, pocztę i telefon międzymiastowy, teatrzyk kukiełkowy dla dzieci, agencję banku PKO. Liczba pracowników przed wybuchem wojny wynosiła 650. W latach wojny wobec braku towarów i powszechnej reglamentacji obroty domu towarowego silnie spadły. Zatrudniano, mimo że pracy starczyło dla 200 osób, około 400 pracowników, chroniąc ich przed wywozem na roboty do Niemiec⁴.

9.2. Schyłkowa działalność po wojnie

Po wojnie usunięto szkody powstałe w domu towarowym, przede wszystkim odbudowano zniszczony przez pocisk wielkokalibrowy hol, uruchomiono zdewastowane ogrzewanie i oszklono budynek. Wobec nadmiaru powierzchni w stosunku do możliwości sprzedażowych jej znaczną część wynajmowano prywatnej firmie meblarskiej i państwowej hurtowni materiałów włókienniczych, z której zaopatrywał się dom towarowy. Wyremontowano mniej uszkodzoną kamienicę przy Chmielnej 21. Początkowo zamieszkali w niej pracownicy domu towarowego, a z czasem lokatorzy w ramach kwaterunku, co było głównym powodem stopniowej jej dekapitalizacji. Na działce Chmielna 19 powstał z czasem prymitywny parking. Łączne nakłady inwestycyjne w latach 1945–1949 wyniosły 20 mln zł (20 tys. dolarów)⁵.

Dom towarowy wznowił działalność handlową 15 maja 1945 roku. Początkowo, mimo generalnie nieprzychylnego nastawienia nowych władz państwowych do prywatnej przedsiębiorczości, firma rozwijała działalność. W sprzedaży znalazły się ocalone z Powstania zapasy, towary pochodzące z pomocy zagranicznej i drobnej wytwórczości, artykuły używane i w ograniczonym zakresie produkty państwowego przemysłu. Jednakże należące do Jabłkowskich działki przy Brackiej i Chmielnej

⁴ F. Jabłkowski, op.cit., s. 122, 169; C. Łazarewicz, op.cit., s. 68 i nast.; A. Turska, op.cit., s. 3.

⁵ F. Jabłkowski, op.cit., s. 187.

objęte zostały dekretem Krajowej Rady Narodowej z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na terenie Warszawy, zwanym Dekretem Bieruta lub Dekretem Warszawskim. Dekret przekazywał miastu wszelkie grunty położone na terenie Warszawy, a konkretne przejęcie gruntu następowało z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Zarządu Miejskiego protokołu oględzin. Taki tryb opóźniał przejęcie, co stało się podstawą do dalszych uregulowań prawnych, które wprowadziły możliwość przejmowania gruntów „ulicami” lub „kwartałami”. Na podstawie art. 7 Dekretu Bieruta dotychczasowym właścicielom dano prawo ubiegania się o wieczystą dzierżawę za symbolicznym czynszem. Jabłkowscy złożyli w 1948 roku wniosek o prawo wieczystego użytkowania gruntu, na którym stał dom towarowy i inne budynki. Po długiej zwłoce, decyzją Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy (Urzędu Miasta) z dnia 13 grudnia 1952 roku, odmówiono Jabłkowskim prawa do wieczystej dzierżawy. Odrzucenie wniosku oznaczało przejęcie na własność przez miasto stojących na gruncie budynków. Uczyniono to pod pozorem przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne⁶.

Komunalizacja gruntów i budynków nastąpiła po likwidacji przez władze komunistyczne działalności handlowej Jabłkowskich, w ramach zapoczątkowanej w 1947 roku przez Hilarego Minca „bitwy o handel”. Początkowo jej antykapieckie ostrze nie dotknęło firmy braci Jabłkowskich. Władze zgodziły się nawet na podjęcie w latach 1947–1950 działalności importowej. W konsekwencji w 1948 roku obroty sięgnęły 1 200 mln zł, stopniowo zaczęły jednak spadać pod wpływem rozwoju konkurencyjnych placówek handlu uspołecznionego, głównie sieci Powszechnych Domów Towarowych (PDT). Pogarszał się dostęp do towarów na skutek dyskryminacyjnej polityki przemysłu państwowego wobec sektora prywatnego. Mimo to DTBJ SA nadal pozostawał dużą firmą zatrudniającą w 1950 roku 220 pracowników. Jednakże władze przygotowywały atak na firmę, uruchamiając instrumenty nacisku fiskalnego i administracyjnego stworzone bezpośrednio po wojnie, w ramach „bitwy o handel”. Początkowo magazyn Jabłkowskich był nękany licznymi kontrolami, nakładano dodatkowe podatki zwane „domiarami”, a następnie wykorzystano zapisy dekretu z 1945 roku o nadzwyczajnym podatku od wzbogacenia wojennego⁷. Przewidywał on progresywne opodatkowanie, w przedziale 15–75%,

⁶ Dekret z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, (DzU 1945, nr 50, poz. 279); A. Hetko, *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, wydanie 2, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 115–118, 122; C. Łazarewicz, op. cit., s. 215; A. Turska, op.cit., s. 3.

⁷ Dekret z dnia 13 kwietnia 1945 roku o nadzwyczajnym podatku od wzbogacenia wojennego (DzU 1945, nr 13, poz. 72).

nadwyżki wartości majątku między sierpniem 1939 roku a czerwcem 1945 roku. Wykorzystując przepisy dekretu, w marcu 1950 roku Urząd Skarbowy zażądał od Jabłkowskich spłaty 40 mln zł (około 40 tys. dolarów), co równało się zyskom z trzech lat. Feliks Jabłkowski przekonywał urzędników o niezasadności podatku i wskazywał na straty, jakie poniosła firma w latach wojny. Jednocześnie godził się na przekazanie fiskusowi 14 mln zł. Jego wyjaśnienia pozostały bez odpowiedzi, w firmie zjawił się natomiast poborca skarbowy. Dokonał rekwizycji znajdujących się w kasach pieniędzy i groził zajęciem kont oraz towarów. Z kolei Wydział Handlu Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie odrzucił podanie właścicieli DTBJ SA o zezwolenie na wykonywanie handlu w zakresie detalicznej sprzedaży materiałów włókienniczych, konfekcji, galanterii, artykułów gospodarstwa domowego itp. Obowiązek uzyskania zezwolenia wynikał z aktów prawnych wprowadzonych w trakcie „bitwy o handel”. W konkluzji pisma Wydziału Handlu, datowanego na 16 maja 1950 roku, stwierdzono: „Przedsiębiorstwo wyżej wymienione powinno zaprzestać swej działalności w zakresie detalicznego handlu z upływem jednego miesiąca od doręczenia niniejszej decyzji”. Jednakże już rankiem 15 maja 1950 roku w domu towarowym pojawiła się grupa osób, prawdopodobnie funkcjonariuszy Urzędu Bezpieczeństwa, którzy wychodzącemu na spotkanie sędziwemu Józefowi Jabłkowskiemu nakazali opuścić budynek i zakazali wstępu. Pozostałych członków zarządu, w tym dyrektora naczelnego Feliksa Jabłkowskiego, aresztowano. W godzinach popołudniowych liczniejsza grupa przedstawicieli władz skarbowych, miejskich oraz Ministerstwa Handlu Wewnętrznego i państwowego przedsiębiorstwa PDT, przystąpiła do trwającej tydzień inwentaryzacji. W trakcie wyceny majątku stosowano drastycznie zaniżone ceny, np. artystyczne meble traktowano jako drewno opałowe. Dużą część towarów nabyli z wielką korzyścią członkowie licznej komisji inwentaryzacyjnej. Tak wyceniony majątek nie mógł pokryć narzuconych firmie zobowiązań i otwierał drogę do upadłości. Likwidacji firmy zażądała od przebywającego w areszcie F. Jabłkowskiego słynna funkcjonariuszka Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Julia (Luna) Brystygierowa. Wymuszona zgoda umożliwiła Jabłkowskiemu wyjście na wolność, a działający pod przymusem członkowie zarządu zgodzili się na sprzedaż ruchomości firmy przez przedstawicieli Urzędu Skarbowego na pokrycie zaległości podatkowych. 1 czerwca 1950 roku sąd okręgowy ogłosił upadłość spółki, a syndyk masy upadłościowej doprowadził do sprzedaży po zaniżonych cenach wartościowego wyposażenia i towarów. Przychody z tego tytułu wyniosły zaledwie 2,4 mln zł, daleko odbiegając od kwot żądanych przez fiskusa. Jeszcze w 1961 roku władze finansowe wezwały Feliksa do zapłacenia 3,6 mln zł

zaległego podatku za lata 1949–1950, którego nie starały się jednak egzekwować. Z kolei 2 lipca 1963 roku zapadło postanowienie sądu o zakończeniu postępowania upadłościowego Spółki Akcyjnej Domy Towarowe Bracia Jabłkowscy i wykreśleniu jej z rejestru handlowego⁸.

9.3. Nieruchomość w obcych rękach

W budynku DTBJ SA już 16 czerwca 1950 roku uruchomiono PDT, funkcjonujący wówczas jako największy dom towarowy w Polsce, zatrudniający 700 osób. Na jego otwarcie zgromadzono szereg atrakcyjnych towarów, co wywołało szturm ze strony potencjalnych klientów. Po kilku dniach, na skutek niedostatecznych dostaw, wprowadzono ograniczenia w sprzedaży (jeden kupon materiału, jeden garnitur, jedna para obuwia) pod hasłem walki ze spekulacją. Rok później, po otwarciu na rogu Al. Jerozolimskich i Kruczej Centralnego Domu Towarowego (CDT), dom na Brackiej 25 przekształcono z PDT na państwowy Centralny Dom Dziecka (CDD). Po 20 latach egzystencji CDD na Brackiej 25 przeniesiono go do opustoszałego gmachu CDT, co było konsekwencją oddania do użytku nowoczesnych domów towarowych na Ścianie Wschodniej przy ulicy Marszałkowskiej. W budynku Jabłkowskich urządzono państwowy Dom Obuwia, którego działalność przerwała ekspertyza straży pożarnej, wskazująca na zagrożenie pożarowe. Od 1975 roku budynek pełnił funkcje magazynowe firmy wystawienniczej Warexpo, która corocznie organizowała w nim Targi Sztuki. Z gmachu korzystały także inne instytucje, lokując biura i magazyny. W 1984 roku władze miasta, kierowane przez komisarycznego prezydenta gen. Mieczysława Dębickiego, przekazały budynek w użytkowanie wieczyste na 40 lat Centralnemu Związkowi Rzemiosła (CZR). Jego Towarzystwo Importowo-Eksportowe „Remex” zamierzało otworzyć w nim biura i sale promocyjne oraz prowadzić działalność handlową jako Rzemieślniczy Dom Towarowy. Zgodnie z umową Towarzystwo „Remex” podjęło latami ciągnący się remont, który wywołał poważne problemy finansowe firmy. Skłoniły one Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP – prawny następca CZR) do wydzierżawienia budynku z przeznaczeniem na dom towarowy. Z oferty, obejmującej okres do 2024 roku, skorzystały spółki energicznego biznesmena Jerzego Kowalewskiego:

⁸ F. Jabłkowski, op.cit., s. 189, 190, 196; J. Kaliński, *Bitwa o handel 1947–1948*, Książka i Wiedza, Warszawa 1970, s. 175; C. Łazarewicz, op.cit., s. 121–131, 149–150, 155.

Konsbud Sp. z o.o., Dom Handlowy Arka SA, Zarząd Nieruchomości Sp. z o.o. i Traffic Club SA. Konsbud założył z ZRP spółkę do obsługi budynku, w którym od 1992 roku działalność prowadził Dom Handlowy Arka z małymi, samodzielnymi sklepami z odzieżą, butami, kosmetykami, biżuterią, sprzętem fotograficznym i gospodarstwa domowego. Dochody i udziały ZRP stopniowo malały, co spowodowało wycofanie się rzemieślników ze spółki. W 2003 roku w budynku wydzierżawionym przez ZRP za symboliczną kwotę innej spółce Kowalewskiego powstał magazyn Traffic Club z książkami i multimediami oraz restauracją, cieszący się znaczną popularnością wśród warszawiaków⁹.

9.4. Reinkarnacja firmy Jabłkowskich

F. Jabłoński, który pogodził się z utratą firmy i budynku domu towarowego, zmarł w 1984 roku. Jednak jego synowie Jan i Tomasz Michał oraz bratanica Ewa Jabłkowska-Mackiewicz w 1990 roku, już w nowych warunkach ustrojowych, założyli firmę Bracia Jabłkowscy Spółka z o.o. W ramach dalszych działań rewindykacyjnych decyzją Sądu Rejonowego z 1996 roku, który uchylił postanowienie o skreśleniu spółki z rejestru handlowego, reaktywowali spółkę DTBJ SA. Polem jej działalności był wynajem i zarządzanie nieruchomościami oraz prowadzenie domów towarowych. Kapitał spółki wynoszący w 1939 roku 3 mln zł po kilku denominacjach polskiej waluty obniżył się do 9 zł. Właściciele, w celu odzyskania utraconego majątku rzeczowego, podjęli kilkadziesiąt postępowań sądowych i administracyjnych, w których kluczową rolę odgrywał mecenas Jerzy Naumann. Już w czerwcu 1990 roku rodzeństwo wystąpiło z wnioskiem o unieważnienie decyzji z grudnia 1952 roku o komunalizacji budynku jako podjętej niezgodnie z Dekretem Bieruta. W rozprawie administracyjnej w listopadzie 1990 roku wzięty udział zainteresowane strony: rodzeństwo Jabłkowskich, ich adwokaci, pełnomocnicy ZRP, Towarzystwa „Remex”, burmistrza dzielnicy Warszawa Śródmieście oraz przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Korzystano z opinii Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości. W maju 1991 roku Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa unieważniło

⁹ C. Łazarewicz, op.cit., s. 162, 178–179.; P. Rachtan, *Dwa światy wartości*, <http://www.kontrateksty.pl/index.php?action=show&type=news&newsgroup=19&id=4111> (12.01.2017); W. Surmacz, *Dom według Jabłkowskich*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Strategie/dom-wedlug-jablkowskich,24635,1> (13.01.2017); A. Turska, op.cit., s. 3; „Gazeta Handlowa” 1950, nr 47, s. 1; nr 48, s. 8.

decyzję władz Warszawy o komunalizacji budynku. Na przeszkodzie reprivatyzacji stanęła jednak umowa notarialna zawarta między miastem a CZR. Jej rozwiązanie wymagało wejścia na drogę sądową i rozstrzygnięcia sporu o zwrot rzemieślnikom kosztów poniesionych na remont budynku przy Brackiej 25, wyliczonych przez nich na 40 mln zł. Impas powodował, że w warunkach, kiedy żywo zaczął rozwijać się obrót prywatny i można było zarabiać krocie, uczestnicząc w prymitywnym handlu ulicznym, wielki budynek w centrum Warszawy nie mógł przynosić dochodów jego pierwotnym właścicielom. Korzyści czerpały spółki Kowalewskiego i ZRP¹⁰.

W wyniku dążeń reprivatyzacyjnych rodzeństwa Jabłkowskich Sąd Okręgowy w 2006 roku unieważnił umowę notarialną zawartą w 1984 roku między CZR a władzami Warszawy. Dwa lata później zgodziły się one na wieczystą dzierżawę budynku i działki przez firmę DTBJ SA. Pod wpływem działań Kowalewskiego, zmierzającego do podważenia decyzji nieistniejącego Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, w 2009 roku minister spraw wewnętrznych i administracji powtórnie unieważnił decyzję o komunalizacji budynku z 1952 roku. W 2010 roku firma wpisana została do księgi wieczystej jako właściciel budynku i działki. Nie zakończyło to perypetii reprivatyzacyjnych. Jabłkowscy proponowali Kowalewskiemu podpisanie umowy najmu budynku, do czego jednak nie doszło. W rezultacie nie płacił za dysponowanie 4 tys. metrów kwadratowych powierzchni handlowej. W związku z tym Jabłkowscy wystąpili do Sądu Rejonowego o eksmisję Traffic Clubu, na co uzyskali zgodę wraz z prawem do 340 tys. zł zaległego czynszu. W odpowiedzi przedstawiciel Traffic Clubu odwołał się do Sądu Apelacyjnego, który w czerwcu 2013 roku potwierdził, że budynek należy do DTBJ SA. We wrześniu 2013 roku, w nerwowej atmosferze, nastąpiła eksmisja księgarni Traffic Club z Brackiej 25. Według Jabłkowskich jego właściciel był im winien 15 mln zł z tytułu niepłaconego czynszu. Z kolei spółka Kowalewskiego rościła pretensje w wysokości 26 mln zł jako koszt nakładów poniesionych na restaurację budynku, która objęła zainstalowanie schodów ruchomych i windy oraz remont instalacji elektrycznej, wnętrza i dachu¹¹.

¹⁰ C. Łazarewicz, op.cit., s. 184; B. Petrozolin-Skowrońska, *Jubileusz u braci Jabłkowskich*, „Kronika Warszawy” 2014, nr 1, s. 2004; W. Surmacz, op.cit.; B. Tumiłowicz, *Dylematy reprivatyzacji. Jabłkowscy wracają jak po swoje. Co zadecyduje sąd?*, „Przegląd” 2008, nr 30, s. 18; A. Turska, op.cit., s. 3.

¹¹ K. Majak, *Sześć pieter luksusu, czyli historia zagrabionego Domu Towarowego Braci Jabłkowskich*, <http://natemat.pl/74099,szesc-pieter-luksusu-czyli-historia-zagrabionego-domu-towarowego-braci-jabl-kowskich> (15.01.2017); M. Wojtczuk, *Traffic eksmitowany z Brackiej. Będzie inna księgarnia*, http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,14589259,Traffic_eksmitowany_z_Brackiej_Bedzie_inna_ksiegarnia.html (15.01.2017); *Komornik zajął księgarnię Traffic. Mediacje nie powiodły się*, http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,14589259,Komornik_zajal_ksiegarnie_Traffic_Mediacje_nie_powiodly_sie.html (15.01.2017).

W 2013 roku Jabłkowscy faktycznie przejęli budynek domu towarowego, wzajemne roszczenia uniemożliwiały jednak przywrócenie działalności handlowej. Nie udało się, planowane na koniec 2013 roku, uruchomienie księgarni sieci Matras, gdyż na wniosek spółki Zarząd Nieruchomości została odcięta dostawa prądu do budynku. Również kolejny termin otwarcia księgarni w maju 2014 roku nie został dotrzymany na skutek wycofania się firmy Matras, która popadła w tarapaty finansowe¹².

Budynek, poddany etapowemu remontowi przywracającemu stan pierwotny, był równocześnie użytkowany przez biura i sklepy oraz jako miejsce organizowania imprez handlowych. W listopadzie 2014 roku odbyła się w nim spora uroczystość z okazji jubileuszu 100-lecia otwarcia Domu Towarowego Bracia Jabłkowscy. W jej trakcie nastąpiło wręczenie przyznanego firmie wyróżnienia „Zasłużony dla Warszawy”. Dyplom odebrała prezes zarządu DTBJ SA Ewa Jabłkowska-Mackiewicz¹³.

W okresie walki o budynek przy Brackiej 25, w wyniku szeregu procesów sądowych, w 2001 roku Jabłkowscy odzyskali działkę i silnie zdekapitalizowaną kamienicę przy Chmielnej 21 oraz działkę przy Chmielnej 19, na której funkcjonował parking. W kamienicy, po wyprowadzeniu się lokatorów i gruntownym remoncie, znalazły się m.in. kawiarnie, sklepy, atelier mody, kancelarie adwokackie, szkoła językowa oraz biuro firmy DTBJ SA i Galeria Jabłkowskich z bogatym programem artystycznym. Na niezagospodarowanej działce przy Chmielnej 19 w 2010 roku wmurowano kamień węgielny pod Nowy Dom Jabłkowskich. Jego inwestorami byli Jabłkowscy i LHI Leasing Polska Sp. z o.o. Nowy Dom Jabłkowskich. Budynek, zaprojektowany przez biuro Atelier Girtler & Girtler, nawiązuje do modernistycznej architektury domu towarowego przy Brackiej 25, a jego konstrukcja umożliwia połączenie obu budynków w jedną całość o powierzchni 12 tys. m². Parter budynku, którego uroczyste otwarcie nastąpiło 22 września 2011 roku,

naszemiasto.pl/artukul/komornik-zajal-ksiegarnie-traffic-mediacje-nie-powiodly-sie,1993880, artgal,t,id,tm.html (15.01.2017); *Czyj jest Dom Towarowy Braci Jabłkowskich?*, file:///E:/Dokumenty/Artyku%C5%82y/Jab%C5%82kowsky/Czyj%20jest%20Dom%20Towarowy%20Braci%20Jab%C5%82kowskich%20%20-%20%C5%9Ar%C3%B3dmie%C5%9Bcie.htm (15.01.2017).

¹² M. Socha, *Matras przejdzie w ręce Jerzego Kowalewskiego? Twórca Traffik Club chce kupić bankruta*, http://www.wiadomosci24.pl/artukul/matras_przejdzie_w_rece_jerzego_kowalewskiego_tworca_traffik_club_chce_kupic_bankruta_306363.html (20.01.2017); K. Kowalska, *Dom Towarowy Braci Jabłkowskich karmi na weekendowych targach*, <http://warszawa.naszemiasto.pl/artukul/dom-towarowy-braci-jablkw-skich-karmi-na-weekendowych,2167357, artgal,t,id,tm.html> (20.01.2017).

¹³ B. Petrozolin-Skowrońska, ..., op.cit., s. 206; „*Dom Bracia Jabłkowscy*” wyróżniony, <http://www.radawarszawy.um.warszawa.pl/aktualnosci/Strony/Wyr%C3%B3Cnien-Zas%C5%82u%C5%BCnydlaWarszawyidlaDomuBraciaJab%C5%82kowsky.aspx>. (20.01.2017).

wykorzystano na działalność handlowo-usługową, a pięć pięter zajmują biura przeznaczony na wynajem¹⁴.

Podsumowanie

Dzieje komunalizacji i reprivatyzacji DTBJ SA zaliczyć należy do wyjątkowych przypadków procesu zmian własnościowych w Warszawie po 1989 roku. Zdecydowała o tym determinacja kolejnego pokolenia Jabłkowskich w dochodzeniu słusznym praw, a przede wszystkim ich profesjonalizm i wizjonerstwo. Dzięki nim nieuporządkowany i zaniedbany fragment centrum Warszawy zyskał nowy blask.

Bibliografia

Aniela Jabłkowska, „Polski Słownik Biograficzny” 1964, z. 47.

Czyj jest Dom Towarowy Braci Jabłkowskich?, file:///E:/Dokumenty/Artyku%C5%82y/Jab%C5%82kowsky/Czyj%20jest%20Dom%20Towarowy%20Braci%20Jab%C5%82kowskich%20%20%20%C5%9Ar%C3%B3dmie%C5%9Bcie.htm (15.01.2017).

„*Dom Bracia Jabłkowscy*” wyróżniony, <http://www.radawarszawy.um.warszawa.pl/aktualnosci/Strony/Wyr%C3%B3nienieZas%C5%82u%C5%BConydlaWarszawy-dlaDomuBraciaJab%C5%82kowsky.aspx>. (20.01.2017).

Hetko A., *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, wydanie 2, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Jabłkowski F., *Dom Towarowy Bracia Jabłkowscy: romans ekonomiczny*, Ikry, Warszawa 2005.

Kaliński J., *Bitwa o handel 1947–1948*, Książka i Wiedza, Warszawa 1970.

Komornik zajął księgarnię Traffic. Mediacje nie powiodły się, <http://warszawa.naszemiasto.pl/artukul/komornik-zajal-ksiegarnie-traffic-mediacje-nie-powiodly-sie,1993880>, artgal,t,id,tm.html (15.01.2017).

Kostrzewski L., Miączyński P., *Fortuna po polsku*, Agora, Warszawa 2016.

Kowalska K., *Dom Towarowy Braci Jabłkowskich karmi na weekendowych targach*, <http://warszawa.naszemiasto.pl/artukul/dom-towarowy-braci-jablkowskich-karmi-na-weekendowych,2167357>, artgal,t,id,tm.html (20.01.2017).

¹⁴ L. Kostrzewski, P. Miączyński, op.cit., s. 45; C. Łazarewicz, op.cit., s. 191–195; *Nowy Dom Jabłkowskich, Chmielna 19*, <http://www.dtbj.pl/dom-towarowy/chmielna-19/> (14.01.2017).

- Łazarewicz C., *Sześć pięter luksusu. Przerwana historia Domu Braci Jabłkowskich*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 2013.
- Majak K., *Sześć pięter luksusu, czyli historia zagrabionego Domu Towarowego Braci Jabłkowskich*, <http://natemat.pl/74099,szesc-pieter-luksusu-czyli-historia-zagrabionego-domu-towarowego-braci-jablkowski> (15.01.2017).
- Mrówka P., *Bracia Jabłkowscy – polski biznes w zachodnim stylu*, <https://histmag.org/bracia-jablkowscy-polski-biznes-w-zachodnim-stylu-13396> (12.01.2017).
- Nowy Dom Jabłkowskich, Chmielna 19*, <http://www.dtbj.pl/dom-towarowy/chmielna-19/> (14.01.2017).
- Petrozolin-Skowrońska B., *Jubileusz u braci Jabłkowskich*, „Kronika Warszawy” 2014, nr 1. *Przemysł i Handel. Tygodnik 1918–1928*, Warszawa 1928.
- Rachtan P., *Dwa światy wartości*, <http://www.kontrateksty.pl/index.php?action=show&type=news&newsgroup=19&id=4111> (12.01.2017).
- Socha M., *Matras przejdzie w ręce Jerzego Kowalewskiego? Twórca Traffic Club chce kupić bankruta*, http://www.wiadomosci24.pl/artukul/matras-przejdzie_w_rece_jerzego_kowalewskiego_tworca_traffic_club_chce_kupic_bankruta_306363.html (20.01.2017).
- Surmacz W., *Dom według Jabłkowskich*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Strategie/dom-wedlug-jablkowski,24635,1> (13.01.2017).
- Tumiłowicz B., *Dylematy repywatyzacji. Jabłkowscy wracają jak po swoje. Co zadecyduje sąd?*, „Przegląd” 2008, nr 30.
- Turska A., *Powrót braci (Jabłkowskich)*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 26.
- Wojtczuk M., *Traffic eksmitowany z Brackiej. Będzie inna księgarnia*, http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,14589259,Traffic_eksmitowany_z_Brackiej__Będzie_inna_ksiegarnia.html (15.01.2017).

Potencjały i bariery rozwojowe Warszawy w kontekście reprivatyzacji

Jacek Szlachta, Paulina Legutko-Kobus, Ewa Jastrzębska

Wprowadzenie

W wyniku II wojny światowej Warszawa utraciła silną pozycję w Europie, jaką odznaczała się w 20-leciu międzywojennym, co spowodowane było między innymi katastrofalnymi zniszczeniami substancji materialnej, eksterminacją ludności (szczególnie w wyniku dwóch powstań) oraz degradacją jakości kapitału ludzkiego. Dlatego też, tuż po wojnie, pojawiły się pomysły przeniesienia stolicy Polski do Łodzi, znacznie mniej wówczas zniszczonej. Odbudowa stolicy, odbywająca się w ramach gospodarki centralnie planowanej, miała swoje ograniczenia. Wynikały one między innymi z przyjętych podstaw ustrojowych, w tym w gospodarce komunalnej, oraz z podziału politycznego Europy na dwa przeciwstawne bloki militarne, co przyczyniało się do degradacji pozycji międzynarodowej stolic państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz ich stopniowej peryferyzacji. Struktury społeczno-gospodarcze stolicy Polski kształtowane były zgodnie z obowiązującą doktryną polityczną, zakładającą: priorytet dla przemysłu ciężkiego, niedorozwój sfery usług, w tym finansów, ograniczenie roli sektora prywatnego, a także rozwój niezbędnych struktur biurokratycznych. W wyniku prób adaptacji rozwiązań właściwych urbanistyce ZSRR często promowano struktury przestrzenne dalekie od ludzkiej skali zagospodarowania przestrzennego.

Ideologia wdarła się więc nawet do sfery planowania przestrzennego, powodując wyeliminowanie (zmodyfikowanie) różnych kategorii ekonomicznych związanych z kształtowaniem ceny ziemi, renty gruntowej itd. Jednym z rozwiązań

przyjętych z powodów ideologicznych po II wojnie światowej był dekret Bieruta z 26 października 1945 roku o własności i wykorzystaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, oznaczający konfiskatę terenów śródmiejskich. Zgodnie z obowiązującą ówczesnie ideologią miało to ułatwić kształtowanie nowej, socjalistycznej przestrzeni wielkomiejskiej na obszarze stolicy kraju.

Pojawiające się w świecie zmiany geopolityczne, wynikające z rozpadu systemu socjalistycznego, stanowiły bardzo silny impuls rozwojowy dla Warszawy. Po upodmiotowieniu samorządów terytorialnych, co nastąpiło na początku lat 90. ubiegłego wieku w związku z transformacją ustrojową w kierunku gospodarki rynkowej oraz po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, Warszawa stała się jednym z najszybciej rozwijających się miast (metropolii) Europy, co jednoznacznie potwierdzają dane statystyczne. Jednakże mimo skutecznego podjęcia w Polsce szeregu problemów wiążących się z przewyciężaniem negatywnych konsekwencji stosowania gospodarki centralnie planowanej, kwestie reprivatyzacyjne, wynikające z wprowadzenia dekretu Bieruta, nie doczekały się skutecznych rozwiązań. Dodatkowo wystąpił cały szereg patologii związanych z gospodarką nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze śródmiejskim Warszawy.

Istotne znaczenie miały zmiany w doktrynie rozwoju regionalnego. Tradycyjna teoria ekonomii była aprezestrzenna. W ostatnich dekadach pojawiły się istotne nurty naukowe dowartościowujące wymiar terytorialny; była to nowa geografia ekonomiczna (Krugman), polityka oparta o miejsca (Barca) oraz przestrzeń przepływów (Castells)¹. Warto zwrócić uwagę na zasadnicze zmiany doktryny dotyczącej znaczenia metropolii dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W latach 70. i 80. XX wieku duże miasta były traktowane jako obszary generujące wysokie koszty i problemy społeczno-gospodarcze. Bank Światowy udokumentował zasadniczą zmianę pozycji dużych miast, jaka nastąpiła na przełomie wieków². Największe ośrodki miejskie stały się ponownie katalizatorami rozwoju, skoncentrowane

¹ F. Barca, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009; M. Castells, *The Power of Identity*, "The Information Age: Economy, Society and Culture" 1997, vol. II; M. Castells, *The Rise of the Network Society*, "The Information Age: Economy, Society and Culture" 1996, vol. I; M. Fujita, P. Krugman, A.J. Venables, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge-London 2001, a także: P. Krugman, *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995.

² J. Gill, *Regional development policies: place-based or people-centred*, The World Bank, Washington, October 2010, a także: *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington 2009.

w dużych miastach usługi wyższego rzędu zaczęły generować dochody i miejsca pracy, a zmiany trendów przestrzennych spowodowały powrót ludności i aktywności gospodarczej do obszarów śródmiejskich. Megatrendy dominujące obecnie w gospodarce światowej są zasadniczo korzystne dla dużych miast. Postęp technologiczny sprzyja skutecznemu podejmowaniu deficytów dostępności terytorialnej, a problemy środowiskowe przestają być barierą rozwoju największych miast. Pojawiła się w związku z tym m.in. koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*), rozwijana z uwzględnieniem czynników terytorialnych w ramach programu ESPON³. Duże miasta Europy charakteryzują się w ostatnich latach wysoką jakością procesów rozwojowych i, w sprzyjających warunkach, ich dyfuzją przestrzenną na otaczające obszary.

Wychodząc od tych przesłanek, na podstawie danych statystycznych, w niniejszym rozdziale dokonano analizy współczesnej pozycji strategicznej Warszawy na tle innych stolic nowych państw członkowskich UE oraz pozostałych polskich metropolii. Z wykorzystaniem metody *desk i web research* przeanalizowano zapisy głównych dokumentów strategicznych Warszawy w kontekście uwzględniania w nich barier rozwojowych związanych z reprivatyzacją. Na potrzeby pracy przyjęto, że barierę rozwojową stanowią nieuregulowane stosunki własnościowe oraz wynikające z nich skutki reprivatyzacji. Zaproponowano także autorski katalog barier rozwojowych Warszawy, będących konsekwencją wprowadzenia dekretu Bieruta i pojawienia się *dzikiej* reprivatyzacji.

10.1. Współczesna pozycja strategiczna Warszawy

Pozycja strategiczna Warszawy zarówno w świecie, jak i w Europie po transformacji ustrojowej może zostać scharakteryzowana następująco:

- po akcesji do Unii Europejskiej metropolia warszawska jest liderem zmian na tle nowych krajów członkowskich, stolica Polski zdecydowanie wygrała rywalizację z Budapesztem i Pragą;
- pozycja Warszawy w świecie, ze względu na liczne powiązania, jest dużo lepsza, niż wynikałoby to z samego potencjału demograficznego;

³ Jest to jeden z priorytetów programu badawczego ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) Unii Europejskiej realizowanego w latach 2014–2020.

- Polskę cechuje bardzo korzystna policentryczna struktura sieci osadniczej; istotnym elementem wysokiej jakości systemu osadniczego jest niski poziom dominacji Warszawy nad innymi ośrodkami metropolitalnymi;
- Mazowsze dzięki Obszarowi Metropolitalnemu Warszawy (OMW) zajmuje szczególną pozycję w Europie ze względu na poziom i dynamikę produktu krajowego brutto, a także ukształtowane struktury gospodarcze;
- dekret Bieruta i związane z nim konsekwencje stanowią obecnie niewątpliwie jedną z barier rozwojowych Warszawy, utrudniającą wykorzystanie jej potencjału; wpływa to negatywnie na płaszczyzny dotyczące m.in. inwestycji, jakości przestrzeni wielkomiejskich (publicznych), planowania przestrzennego, ładu przestrzennego czy też ryzyka związanego z zagospodarowaniem przestrzennym.

Benchmarkiem służącym ocenie sytuacji gospodarczej Warszawy są przede wszystkim inne stolice nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim Praga i Budapeszt. W Polsce są to inne największe metropolie, takie jak: Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Trójmiasto (Gdańsk–Gdynia–Sopot), a także Wrocław. Zmiany przestrzenne w Polsce i jej metropoliach doskonale odzwierciedlają wielkości odniesione do powierzchni, a w nieco mniejszym stopniu, wielkości odnoszone do liczby mieszkańców. Wiele barier rozwojowych stolicy udało się skutecznie przezwyciężyć w ostatnich latach, czego przykładem jest między innymi: największy udział komunikacji zbiorowej w przewozach w porównaniu z pozostałymi stolicami państw członkowskich UE, dynamika rozwoju komunikacji lotniczej (dwa lotniska Warszawy oznaczają 30. miejsce stolicy Polski w Europie ze względu na liczbę pasażerów w 2016 roku), a także korzystne zmiany w strukturze zatrudnienia na rzecz usług finansowych, ubezpieczeń i różnych usług wyspecjalizowanych. Korzystne jest również tworzenie nowoczesnych przestrzeni publicznych i eliminowanie przejawów bełładu przestrzennego. Wśród najpoważniejszych barier rozwojowych Warszawy wymienia się m.in. skomplikowane i niejednoznaczne stosunki własnościowe na obszarze centralnym miasta, co wynika bezpośrednio z dekretu Bieruta. Skuteczne przezwyciężenie po 1989 roku tej bariery rozwojowej byłoby bardzo silnym impulsem dla rozwoju Warszawy, a także prowadziłyby do wyeliminowania wielu patologii.

Według wiodącego w świecie *think tanku* Globalisation and World Cities Research Network (GAWC)⁴, sporządzającego z częstotliwością co 2 lata ranking miast świata, pozycja Warszawy w ostatnich dekadach systematycznie się poprawiała:

⁴ Patrz: Globalisation and World Research Network (GaWC) Research Bulletins.

w 2010 roku było to 37. miejsce, w 2012 roku – 32., a w 2016 roku już 18. miejsce ze względu na poziom Global Network Connectivity Index. Pozycja innych dużych miast Polski w 2016 roku to: 211. miejsce – Wrocław, 226. – Kraków, 249. – Poznań, 264. – Katowice oraz 345. – Łódź. Tak eksponowana pozycja stolicy Polski nie wynika oczywiście z liczby ludności, choć należy zaznaczyć, że ilość mieszkańców Warszawy, nawet z uwzględnieniem całego obszaru metropolitalnego, jest niewątpliwie niedoszacowana w oficjalnej statystyce⁵.

Potwierdzają to dane dotyczące kształtowania się dochodu narodowego w układach terytorialnych. Wzrost i poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca Warszawy, nawet bez uwzględniania korzystnego parytetu siły nabywczej, jest imponujący. Produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej miasta Warszawy, w odniesieniu do Unii Europejskiej składającej się z 28 państw, zwiększył się w latach 2004–2014 ze 144% do 199% (tabela 10.1).

Tabela 10.1. Produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w polskich metropoliach w 2004 i 2014 roku na tle UE 28 = 100

Miasto	2004	2014	Zmiana 2004–2014
Warszawa	144	199	+55
Kraków	78	110	+32
Łódź	61	85	+24
Poznań	103	135	+32
Gdańsk–Gdynia–Sopot	75	94	+19
Wrocław	72	112	+40
Polska	56	68	+12

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Katowicach, *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2004 r.*, Warszawa–Katowice 2006 oraz Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Katowicach, *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2014 r.*, Warszawa–Katowice 2016.

Oznacza to jeden z najwyższych przyrostów dochodu narodowego w Unii Europejskiej w układzie regionów typu NUTS 3 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), czyli 55 punktów procentowych w zaledwie 10 lat. Wzrost produktu krajowego brutto na kilometr kwadratowy w latach 2004–2014 w cenach bieżących wynosił 207%, a na mieszkańca w tym samym okresie – 191% (tabela 10.2).

⁵ Inspiracje te wynikają z dyskusji panelowej prowadzonej przez J. Woźniaka, w której uczestniczyli: G. Gorzelak, P. Swianiewicz, J. Szlachta, P. Żuber, IX Konferencja Krakowska, Kraków, 28–29 listopada 2016, sesja: *Polityka miejska – polityka wobec miast – wspólnota celów*.

Oznaczało to, że PKB na kilometr kwadratowy Warszawy w 2014 roku wynosił 438 mln PLN, podczas gdy w innych metropoliach Polski od 112 do 186 mln PLN, a przeciętnie w Polsce zaledwie 5,5 mln PLN. W przypadku oceny *per capita* wielkości te w tysiącach PLN wynoszą odpowiednio: 131 (Warszawa), od 56 do 89 (inne polskie metropolie) oraz niecałe 45 (Polska). Prawidłowości te są rejestrowane zarówno w samej stolicy, jak i w obrębie całego obszaru funkcjonalnego.

Tabela 10.2. Produkt krajowy brutto na km² i *per capita* w cenach bieżących w 2004 i 2014 roku

Miasto	PKB na km ² (w mln PLN)		Wzrost PKB na km ² 2004–2014	PKB <i>per capita</i> (w tys. PLN)		Wzrost PKB <i>per capita</i> 2004–2014
	2004	2014		2004	2014	
Warszawa	212	438	207	68,7	131,0	191
Kraków	87	168	193	37,5	72,3	193
Łódź	77	135	175	29,1	55,6	191
Poznań	107	186	174	49,1	89,0	181
Gdańsk–Gdynia–Sopot	63	112	178	34,7	61,9	178
Wrocław	77	159	206	34,3	73,4	214
Polska	3,0	5,5	183	24,2	44,7	185

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Katowicach, *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2004 r.*, op.cit. oraz Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Katowicach, *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2014 r.*, op.cit.

Taki stan rzeczy jest wynikiem przede wszystkim rozwoju funkcji metropolitalnych w skali rzadko spotykanej w Europie w ostatnich dwu dekadach. Ilustruje to między innymi: wielkość i jakość oraz przyrosty powierzchni biurowej (*office space*), handlowej i magazynowej, rosnące znaczenie warszawskiego ośrodka naukowego, skalę aktywności edukacyjnych i kulturowych, wielkość i jakość sektora usług biznesowych, skalę koncentracji informacyjnych i komunikacyjnych technologii, a także rozwój i skalę przekształceń strukturalnych, w tym także w strukturze zatrudnienia. Udział Warszawy w układzie 7 wymienionych wcześniej metropolii wynosi odpowiednio: około 53% (powierzchnia biurowa), około 25% (powierzchnia handlowa) oraz około 32% (powierzchnia magazynowa) – tabela 10.3.

Tabela 10.3. Powierzchnia biurowa, handlowa i magazynowa w metropoliach Polski w 2015 roku w tys. m²

Miasto	Powierzchnia biurowa	Powierzchnia handlowa	Powierzchnia magazynowa
Warszawa	4600	1600	2900
Kraków	1750	750	212
Łódź	300	675	1160
Poznań	380	705	1380
Gdańsk–Gdynia–Sopot	580	682	314
Wrocław	665	687	1280
Katowice	390	1300	1700
Razem	8665	6399	8946

Źródło: *The Polish Real Estate 2016*, Warszawa 2016.

10.2. Bariery rozwoju Warszawy jako konsekwencje dekretu Bieruta

Niewątpliwie imponujący rozwój⁶ Warszawy (co opisano w poprzedniej części opracowania) jest wynikiem wielu procesów, zarówno teraźniejszych, jak i zachodzących w przeszłości, między którymi zachodzą interakcje. Jest to wypadkowa czynników i barier rozwojowych⁷, nie tylko wewnętrznych (tkwiących w układzie lokalnym, związanych z endogenicznymi uwarunkowaniami terytorium, jakim jest OMW), lecz także zewnętrznych, wynikających z otoczenia (i tego bliższego tj. regionalnego, i krajowego, i dalszego, w tym globalnego). Destymulanty (bariery) rozwoju wyznaczane są dla określonych warunków, tj. miejsca, czasu i społeczności lokalnej, a Warszawa, jak każda jednostka samorządu terytorialnego, w procesie programowania powinna możliwie dokładnie zidentyfikować czynniki i bariery,

⁶ Za T. Markowskim rozwój zdefiniować można jako „pozytywne zmiany wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych” (T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 13).

⁷ Bariery to przeszkody, problemy, które uniemożliwiają rozwój, utrudniają go lub też spowalniają. Można klasyfikować je w różny sposób wedle kryteriów sfery rozwoju, źródeł czy uniwersalności powstawania (Z. Strzelecki, *Czynniki i bariery rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, red. Z. Strzelecki, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 52).

żeby prawidłowo określić kierunki i wyzwania rozwojowe. Ma to kluczowe znaczenie z perspektywy procesu rozwoju lokalnego, gdyż jego istotę stanowi niwelowanie barier rozwojowych, a także niedopuszczanie do powstawania nowych.

Wychodząc od tej przesłanki, na potrzeby niniejszego opracowania przeanalizowano dwa kluczowe, strategiczne dokumenty opracowane dla miasta Warszawy (tj. *Strategię Rozwoju Miasta Stolecznego Warszawy do roku 2020* przedstawioną w 2005 roku⁸ oraz *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy* opracowane w 2006 roku ze zmianami do 2014 roku) w kontekście ujęcia w nich problematyki reprivatyzacyjnej (czy i w jakim zakresie jest ona uwzględniona w dokumencie).

Strategia odnosi się do problemów reprivatyzacji w analizie SWOT oraz w celu strategicznym nr 5 – osiągnięcie w Warszawie trwałego ładu przestrzennego.

W analizie SWOT jako słaba strona wskazany został nieuregulowany stan własności. Zastanawia jednak fakt, że *Strategia* w kwestii zagrożeń (wynikających z otoczenia) nie odnosi się do problemów reprivatyzacji – co wynika prawdopodobnie stąd, że w latach 2004 i 2005, kiedy *Strategia* powstawała, roszczeń reprivatyzacyjnych było stosunkowo niewiele i nie stanowiły one znaczącego obciążenia dla budżetu (porównaj tabela 10.4).

W celu strategicznym nr 5 zapisano cel operacyjny 5.1, tj. uporządkowanie struktury przestrzennej miasta z wyłączeniem spod zabudowy zwartych terenów zieleni tworzących układ przyrodniczy, w ramach którego znalazł się program 5.1.1, zakładający budowę kompleksowego systemu informacji o terenie. Teoretycznie miał być to zdigitalizowany kataster geodezyjny, gromadzący dane o wszystkich warszawskich nieruchomościach, w tym o zgłoszonych do nich roszczeniach. Zgodnie z założeniami część katastru miał stanowić spis nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Miasto zamierzało w całości uregulować roszczenia byłych właścicieli oraz oszacować skalę roszczeń, ich skutki finansowe i przewidywane zmiany stanu własności. Planowano także opracowanie wieloletniego planu zbywania i nabywania nieruchomości, z uwzględnieniem potrzeb związanych z realizacją strategii rozwoju miasta. Czas pokazał, że potencjalnie słuszne zapisy *Strategii*, w realiach związanych ze skupowaniem roszczeń i w wyniku rozstrzygnięć

⁸ Jest to nadal obowiązujący dokument strategiczny. Od 2015 roku prowadzone są prace nad nową edycją *Strategii* z horyzontem czasowym sięgającym 2030 roku, jednak w czasie, kiedy powstawał niniejszy tekst – maj 2017 – nowy dokument był jeszcze opracowywany.

sądów, okazały się niemożliwe do pełnej realizacji, a skutki reprivatyzacji zaczęły stawać się coraz poważniejszą barierą rozwojową Warszawy.

W *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* w części tekstowej (część I: uwarunkowania – stan prawny gruntów) podkreślono, że struktura własności gruntów na terenie odpowiadającym w ogólnym zarysie byłej gminie Warszawa-Centrum została zasadniczo zmieniona przez dekret z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, a nieuregulowany stan prawny gruntów ogranicza swobodne dysponowanie cennymi gruntami, znacznie opóźnia rozpoczęcie procesu inwestycyjnego, a także utrudnia prowadzenie odpowiedniej gospodarki mieszkaniami znajdującymi się w zasobach miasta⁹. W kolejnych aktualizacjach (od 2010 roku mapa nr 4 w *Studium*) opracowania kartograficzne prezentują własność gruntów, w tym grunty o nieustalanej własności lub w trakcie przekształceń. Ogólnie rzecz biorąc, *Studium* jako dokument długofalowej polityki przestrzennej miasta w niewielkim zakresie odnosi się do problemów reprivatyzacji.

Analiza głównych dokumentów strategicznych mogłaby wykazywać, że reprivatyzacja i jej skutki nie stanowią głównych wyzwań rozwojowych w przypadku Warszawy. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że okres, w którym powstawały oba dokumenty, nie obfitował ani w spektakularne reprivatyzacje, ani nie był związany z medialnymi doniesieniami na temat nieprawidłowości, jakie miały miejsce w tym procesie. Ostatnie lata pokazały, że rosnąca liczba roszczeń związanych z dekretem Bieruta i ich skala (także finansowa) stanowią coraz poważniejsze wyzwanie dla miasta stołecznego. Reprivatyzacja i jej skutki stanowią same w sobie barierę rozwojową, przy czym należy analizować ją raczej w odniesieniu do poszczególnych czynników i powiązać z innymi grupami barier, tj. barierami planistycznymi, finansowymi, społecznymi, wizerunkowymi, a także związanymi z bieżącym zarządzaniem (zestawienie i analiza w tabeli 10.4).

⁹ *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, uchwała nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 października 2006, z późniejszymi uzupełnieniami i zmianami, s. 52.

Tabela 10.4. Współczesne bariery rozwoju Warszawy w kontekście skutków reprivatyzacji

Bariery/problemy rozwojowe	Opis/charakterystyka	Komentarz
W zakresie planowania przestrzennego i strategicznego	<p>Władztwo planistyczne, wyrażające się m.in. poprzez ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad przeznaczenia i zagospodarowania terenu, w Warszawie napotyka na barierę związaną z nieuregulowanymi stosunkami własnościowymi, będącymi pokłosiem m.in. dekretu Bieruta.</p> <p>Teren „dekretowy” o powierzchni około 14,148 ha stanowi 27,4% powierzchni obecnej Warszawy i znajduje się w granicach kilku dzielnic: Śródmieścia, Mokołowa, Żoliborza, Ochoty, Woli, Pragi-Południe, Pragi-Północ, Bielana, Targówka, Białołęki oraz Ursynowa. Ogółem w Warszawie ponad 1500 nieruchomości jest zagrożonych reprivatyzacją, w tym największej rozszereń dotyczy ścisłego centrum miasta (na liście znajduje się 489 adresów z dzielnicy Śródmieście)¹⁰.</p>	<p>Planowanie przestrzenne i strategiczne jest narzędziem kształtowania polityki rozwoju miasta. To w kluczowych dokumentach lokalnych, takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy strategii rozwoju, przyjmowane są wizje (docelowy, pożądany stan rozwoju w perspektywie długofalowej) i cele (różnych kategorii), pozwalające etapowo realizować zadania i inwestycje.</p> <p>Trudno jest planować kluczowe inwestycje wpływające np. na poprawę konkurencyjności stolicy, nie mając pewności, kto jest właścicielem działek.</p> <p>Miasto stołeczne w ostatnim czasie rozpoczęło porządkowanie sytuacji w tym zakresie – od 16 lutego 2017 roku publikowane są na stronach Urzędu Miasta w BIP¹¹ ogłoszenia dotyczące nieruchomości, co do których mogą być zgłoszone roszczenia¹². W terminie 6 miesięcy od dnia ukazania się podając swój aktualny adres zamieszkania, a następnie w terminie kolejnych 3 miesięcy udowodnić swoje prawa do nieruchomości. Po tym okresie umarzone jest postępowanie dekretowe. W lutym 2017 roku opublikowana została lista 48, a w czerwcu 2017 roku kolejnych 21 nieruchomości¹³.</p>

¹⁰ Miasto Jest Nasze, <http://miastojestnasze.org/> (25.05.2017).

¹¹ https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/SD/ogloszenia/default.htm?page=1 (10.06.2017).

¹² Są to nieruchomości, co do których zostały złożone w 1948 roku wnioski o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy, później do urzędu nie wpływały już żadne inne pisma.

¹³ Ponieważ od lutego br. upłynęło jeszcze zbyt mało czasu, nie jest możliwa ocena, ile nieruchomości przejdzie w ten sposób na własność Skarbu Państwa, a przede wszystkim, ile z nich będzie mieć uregulowaną sytuację własnościową. Pierwsze oceny działania tego mechanizmu będą możliwe pod koniec 2017 roku.

<p>Nadmierne obciążenie dla budżetu miasta</p>	<p>Znaczącym problemem pozostaje konieczność wypłaty odszkodowań pieniężnych za grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, w szczególności przejęte na podstawie tzw. dekretu Bieruta. Ich skala finansowa przekracza znacznie możliwości budżetowe m.st. Warszawy, tym bardziej, że można zauważyć znaczny wzrost wypłat w ostatnich latach. W latach 2005–2008 wydatki z tego tytułu nie przekraczały 50 mln zł rocznie, w okresie 2009–2010 sięgnęły maksymalnie 70 mln zł, natomiast już w latach 2011 i 2012 wyniosły odpowiednio 305 i 285 mln zł. Do końca 2015 roku miasto wypłaciło odszkodowania, związane z dekretem Bieruta, na łączną kwotę ponad 1,1 mld zł, uzyskując dotację na ten cel z Funduszu Reprivatyzacji w wysokości 370,5 mln zł¹⁴.</p>	<p>Potencjalna skala finansowa odszkodowań związanych z dekretem Bieruta przekracza możliwości budżetowe Warszawy. Na mocy przepisów ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (DzU 2013, poz. 1643) m.st. Warszawa w latach 2014–2016 miało zagwarantowane wsparcie finansowe w formie dotacji celowej z Funduszu Reprivatyzacji na realizację wypłat odszkodowań w kwocie do 200 mln zł rocznie. W latach 2014–2015 budżet miasta został z tego tytułu zasылony kwotą 370,5 mln zł, później zaś (do końca października 2016 roku) nie przekazano miastu środków w trybie przewidzianym przez powyższą ustawę. Jeśli w kolejnych latach utrzymany się brak dotacji na cele odszkodowawcze związane z dekretem Bieruta, to wpłynie to w znaczący sposób na pogorszenie możliwości budżetowych miasta, w tym na zdolność finansowania zadań rozwojowych.</p>
<p>Konflikty społeczne związane z dużą reprivatyzacją</p>	<p>Bariery społeczne związane z reprivatyzacją można podzielić na dwie grupy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – jedna to problem tzw. czyszciceli kamienic, którzy przejmowali kamienice wraz z lokatorami i doprowadzali (czasem drastycznymi metodami) do opuszczenia przez nich z zajmowanych lokali mieszkaniowych, – druga dotyczy przejmowania nieruchomości, w których znajdują się obiekty infrastruktury społecznej, np. szkoły. 	<p>W tym procederze znaczącą rolę odegrali kupcy roszczeń, którzy dowodzili przed sądami, że mają prawa do nieruchomości – znane i udokumentowane są przypadki odkupienia od starszych osób roszczeń do kamienicy nawet za 50 zł¹⁵. Problemem jest też tryb zawiadomiania lokatorów o reprivatyzacji kamienicy, zazwyczaj odbywa się to po fakcie, kiedy osoba, która stara się o kamienicę, ma już tzw. decyzję zwrotną (czyli wydaną w urzędzie miasta decyzję o ustanowieniu prawa do gruntu na rzecz osoby prywatnej). Grunty pod gimnazjum numer 42 przy ul. Twardej 8/10 to przykład próby przejęcia gruntów przez kupca roszczeń z pominięciem spadkobierców (doniesienia prasowe o spadkobiercach zatrzymały proces reprivatyzacji w ostatniej chwili). Na skutek procesu reprivatyzacyjnego gimnazjum zostało przeniesione w inne miejsce, jeszcze nim sąd wydał stosowne decyzje. Sprawa tocząca się od 2014 roku swój finał, jako przykład nieprawidłowości, ma podczas prac Komisji Weryfikacyjnej ds. reprivatyzacji (jest to pierwsza lokalizacja reprivatyzacyjna, którą zajmuje się Komisja).</p>

¹⁴ *Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2017–2045*, s. 18, https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/budzet_polityka_finansowa/Wieloletnia_Prognoza_Finansowa/default.htm (18.05.2017).

¹⁵ <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34862,20253573,reprywatyzacja-w-warszawie-rozszczenia-za-50-zl-sad-nie-kupil.html?disableRedirects=true> (10.05.2017).

Bariery/problemy rozwojowe	Opis/charakterystyka	Komentarz
Problemy wizerunkowe i organizacyjne w urzędzie miasta	Straty wizerunkowe miasta wynikają z: braku przejrzystych mechanizmów reprzywatyzacji, błędów w decyzjach urzędniczych, dokonywanych z naruszeniem przepisów prawa zwrotów nieruchomości np. już wcześniej spleconych, w tym najgłośniejsza afera związana z działką przy Pałacu Kultury i Nauki, pod dawnym adresem Chmielna 70 (której wartość wyceniono na 160 milionów zł ze względu na zapisy planu zagospodarowania przestrzennego, który dopuszcza w tym miejscu budowę 245-metrowego wieżowca) ¹⁶ .	Pokłosie tzw. afery reprzywatyzacyjnej to likwidacja w październiku 2016 roku funkcjonującego w strukturze Urzędu Biura Gospodarki Nieruchomościami. Na jego miejsce powołano Biuro Spraw Dekretowych oraz pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami. Problemy wizerunkowe Urzędu Miasta mogą się jeszcze pogłębić na skutek działania Komisji Weryfikacyjnej ds. reprzywatyzacji ¹⁷ oraz toczącego się śledztwa i zarzutów prokuratorskich, postawionych m.in. byłym urzędnikom, w sprawie tzw. dzikiej reprzywatyzacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów i stron internetowych przywołanych w przypisach.

¹⁶ Wykazanie nieprawidłowości w tym procesie, głównie za sprawą mediów zajmujących się tą sprawą, doprowadziło do sytuacji, w której użytkownicy wieczysti skierowali do Urzędu Miasta Stołecznego pismo zawierające oświadczenie i akt notarialny, w którym informują, iż działali pod wpływem istotnego błędu, w związku z czym uchylają się od skutków prawnych oświadczeń woli *ex tunc*, zawartych we wcześniejszych umowach (pismo wpłynęło do Urzędu Miasta 13 lutego 2017 roku), <https://chmielna70warszawa.wordpress.com/2017/02/14/oswiadczenie-uzytkownikow-wieczystych-uchylenie-od-skutkow-prawnych/> (17.05.2017).

¹⁷ Komisja powołana została przez Sejm 10 lutego 2017 roku, a prace rozpoczęła 29 maja tegoż roku.

Analizując zapisy z tabeli 10.4, należy brać pod uwagę, że inny wpływ na rozwój lokalny mają pojedyncze bariery rozwojowe (np. nadmierne obciążenia dla budżetu miasta związane z roszczeniami reprivatyzacyjnymi), inny natomiast grupy barier, szczególnie negatywnie oddziałujące na rozwój (nadmierne obciążenie budżetu w powiązaniu ze sprawami sądowymi i aferami urzędniczymi oraz działalnością czyścicieli kamienic). Wydaje się zatem, że w przypadku Warszawy problemy związane z reprivatyzacją stanowią swoistą helisę barier rozwojowych (wzajemnie się wzmacniających), wpływającą na wiele aspektów (sfer) działania i sposób postrzegania miasta. W perspektywie długofalowej najpoważniejsze mogą się okazać bariery wizerunkowe – z dotychczasowych ustaleń wynika bowiem, że reprivatyzacja była procesem, który przerósł sprawność administracyjną miasta stołecznego. Mimo niewątpliwie wielu sukcesów w zakresie generowania rozwoju, a także poprawiania swojej pozycji na arenie krajowej i międzynarodowej, nieumiejętność skutecznego radzenia sobie z problemami reprivatyzacji ma więc swoje reperkusje zarówno społeczne, jak i polityczne.

Podsumowanie

Badania przeprowadzone na potrzeby tego opracowania pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

- sukces polskiej transformacji w kierunku gospodarki rynkowej i integracji w ramach struktur Unii Europejskiej wynikał w znacznej mierze z siły polskich metropolii, stanowiących przyczynę rozwoju społeczno-gospodarczego oraz będących katalizatorami zmian w układach terytorialnych;
- Metropolia Warszawy odgrywała kluczową rolę w tych zmianach, zarówno w dekadzie lat 90. XX wieku, jak i w dwu pierwszych dekadach XXI wieku;
- większość barier rozwojowych Warszawy została skutecznie usunięta w ostatnim ćwierćwieczu, w tym zarówno tych o charakterze kapitałochłonnym, jak i transportowym;
- jak dowodzą wykonane analizy, najważniejsze dokumenty strategiczne miasta, powstające w latach 2005–2006, nie wskazują reprivatyzacji i jej skutków jako głównej bariery rozwoju miasta, czas pokazał jednak, że obecnie jest to jedna z kluczowych barier, szczególnie w sferze finansów miasta;

- jedną z podstawowych barier rozwojowych Warszawy i siły jej oddziaływania na trajektorię rozwojową Polski jest dekret Bieruta, a właściwie niemoc w przezwyciężeniu jego negatywnych konsekwencji dla rozwoju miasta;
- miasto, chcąc stopniowo przewyżczać te bariery rozwojowe, musi podejmować działania systemowe, przy równoczesnym wsparciu z poziomu ponadlokalnego (potrzebne są m.in. regulacje prawne i wsparcie finansowe, przynajmniej takie jak w latach 2013–2015).

Bibliografia

- Barca F., *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009.
- Biała księga reprivatyzacji nieruchomości warszawskich*, Warszawa, lipiec 2016, <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/bia-ksi-ga-reprivatyzacji-warszawskich-nieruchomosci> (15.05.2017).
- Castells M., *The Power of Identity*, “The Information Age: Economy, Society and Culture” 1997, vol. II.
- Castells, M., *The Rise of the Network Society*, “The Information Age: Economy, Society and Culture” 1996, vol. I.
- Fujita M., Krugman P., Venables A.J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge–London 2001.
- Gill J., *Regional development policies: place-based or people-centred*, The World Bank, Washington, October 2010.
- Globalisation and World Research Network (GaWC) Research Bulletins.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995.
- Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2004 r.*, Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Katowicach, Warszawa–Katowice 2006.
- Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Katowicach, Warszawa–Katowice 2016.
- Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do roku 2020*, uchwała nr LXII/1789/2005 Rady m.st. Warszawy z dnia 24 listopada 2005 roku.
- Strona internetowa stowarzyszenia Miasto Jest Nasze (<http://miastojestnasze.org/>).
- Strona internetowa Urzędu m.st. Warszawy (<http://www.um.warszawa.pl/>).

- Strzelecki Z., *Czynniki i bariery rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, red. Z. Strzelecki, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, uchwała nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 października 2006, z późniejszymi uzupełnieniami i zmianami.
- The Polish Real Estate 2016*, Warszawa 2016.
- Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2016–2042*, https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/budzet_polityka_finansowa/Wieloletnia_Prognoza_Finansowa/default.htm (18.05.2017).
- Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2017–2045*, https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/budzet_polityka_finansowa/Wieloletnia_Prognoza_Finansowa/default.htm (18.05.2017).
- World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington 2009.