



Warszawa, dnia 13 maja 2014 r.

**Opinia w sprawie zapytania Komisji Praw Człowieka Praworządności i Petycji  
dotyczącego zakresu przedmiotowego inicjatywy ustawodawczej regulującej  
problematykę reprzywatyzacji**

**I. Przedmiot opinii**

Niniejsza opinia stanowi odpowiedź na pytanie Komisji Praw Człowieka Praworządności i Petycji, zwaną w dalszej części „Komisją”, przedstawione na posiedzeniu w dniu 21 stycznia br., dotyczące zakresu przedmiotowego projektu ustawy regulującej problematykę reprzywatyzacji.

Tematem prac Komisji była petycja skierowana do Senatu RP przez osobę fizyczną w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej ustanawiającej podstawę prawną oraz zasady zwrotu nieruchomości rolnych przejętych na własność państwa na podstawie dekretów Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa z 1944 r.

Z uwagi na fakt nieprzeprowadzenia do chwili obecnej w Polsce reprzywatyzacji, Komisja uznała za zasadne rozważenie podjęcia działań mających na celu złagodzenie krzywd doznanych przez osoby, których dotyczyły procesy nacjonalizacji. Zdaniem Komisji zadośćuczynienie z tytułu krzywd otrzymać powinny osoby, które straciły majątek w toku przeprowadzonych procesów nacjonalizacyjnych na podstawie wydanych dekretów PKWN i ustaw uchwalonych przez Sejm PRL – zarówno obciążonych wadami w postaci przekroczenia granic nacjonalizacji określonych w tych aktach, jak i niewykonania przewidzianych w nich świadczeń państwa na rzecz osób pozbawionych własności. Komisja założyła, że przyznanie świadczeń nastąpi również w przypadku przejęcia przez państwo mienia bez podstawy prawnej. Co więcej uznała wadliwość samych aktów



nacjonalizacyjnych, jako przyjętych w sprzeczności z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym.

Ponadto Komisja stanęła na stanowisku, że przed podjęciem decyzji w tym zakresie należy rozstrzygnąć, czy taka ustawa powinna obejmować wszystkie przypadki pozbawienia własności dawnych właścicieli w toku przeprowadzonych procesów nacjonalizacyjnych na podstawie wydanych w latach 1944–1962 dekretów PKWN i ustaw uchwalonych przez Sejm PRL, czy też powinna się ograniczać jedynie do spraw dotyczących nieruchomości przejętych na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz przepisów wydanych na jego podstawie oraz dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa.

## **II. Uwagi ogólne**

Zgodzić należy się ze stanowiskiem, że konieczność zadośćuczynienia krzywdom dawnych właścicieli zdaje się być w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych oczywista, podobnie jak niezdolność do 100 % rekompensaty wszystkich krzywd w obecnych warunkach finansów państwa, zaś w dotychczasowych regulacjach prawnych kwestii reprivatyzacji nie rozwiązano w sposób systemowy. Niemniej jednak, w wielu sytuacjach przepisy szczególne pozwalają na prowadzenie tzw. quasi-reprivatyzacji w sprawach indywidualnych, przy wykorzystaniu różnego rodzaju instrumentów prawnych. Dawni właściciele mogą – w niektórych przypadkach – dochodzić zarówno restytucji mienia w naturze, jak i wypłaty pieniężnych odszkodowań. Jednakże roszczenia te przysługują jedynie nielicznym grupom poszkodowanych, przy czym kryteria doboru tych grup zdają się być przypadkowe, wybiórcze i w żaden sposób nie są racjonalnie uzasadnione. Tym samym nie spełniają zatem minimalnych kryteriów równego traktowania obywateli przez porządek prawny.

Reasumując trudno znaleźć argumenty przeczące tezie, że dotychczasowy sposób uregulowania problematyki reprivatyzacji powoduje niebezpieczeństwo zaistnienia selektywnej sprawiedliwości dla najsilniejszych gospodarczo pomiotów, posiadających wystarczające środki do prowadzenia długotrwałych i kosztownych spraw reprivatyzacyjnych.



### **III. Dotychczasowe projekty ustaw reprivatyzacyjnych**

Do chwili obecnej kwestia reprivatyzacji nie została rozwiązana w Polsce. Jedynie w przypadku szkód poniesionych z tytułu utraty mienia pozostawionego po II wojnie światowej na terenach przejętych przez ZSRR zrealizowano projekt, który przyznał osobom uprawnionym (zabuzanom) prawo do otrzymania rekompensaty – najpierw ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży lub opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego, następnie zaś ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Podkreślenia wymaga, że Konstytucja z 1997 r. tworzy wystarczające ramy prawne dla regulacji reprivatyzacji. Należą do nich: zasada państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, zasada zaufania obywateli do państwa, zasada równości oraz gwarancje własności. Wybór zakresu form i metod reprivatyzacji w tych granicach należy zaś do uznania ustawodawcy.

Od roku 1989 powstało ponad dwadzieścia projektów ustaw reprivatyzacyjnych. Jednak żadna nie weszła w życie.

Za najistotniejsze, mając na względzie potrzeby niniejszej opinii, należy uznać:

- ustawę z dnia 7 marca 2001 r. o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach – będącą jedynym projektem, który przeszedł pełny proces legislacyjny w Parlamencie, lecz została zawetowana przez Prezydenta i nie weszła w życie,
- projekt ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji – przygotowany w 2009 r. przez Ministerstwo Skarbu Państwa, będący ostatnią jak dotychczas próbą uregulowania problematyki reprivatyzacji.

W obydwu wyżej wymienionych aktach prawnych, stosowne świadczenia miały przysługiwać w związku z utratą własności nieruchomości w toku przeprowadzonych



procesów nacjonalizacyjnych na podstawie wydanych w latach 1944–1962 dekretów PKWN i ustaw uchwalonych przez Sejm PRL. Są to m.in. dekrety o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa z 1944 r., ustawa o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej z 1946 r. oraz ustawa – Prawo wodne z roku 1962. Przedmiotowe akty przewidywały objęcie świadczeniami także przypadki przejęcia niektórych kategorii ruchomości, m.in. wyposażenia aptek i taboru żeglugi śródlądowej, ponieważ przejęto je po II wojnie na podstawie aktów generalnych o charakterze nacjonalizacyjnym.<sup>1)</sup>

#### **IV. Konkluzje**

W trakcie prac nad kolejnymi ustawami regulującymi sprawy reprivatyzacji dopracowano się założeń stanowiących fundament procesu reprivatyzacji. Jedną z tych założeń jest uznanie, że wszyscy pozbawieni własności w toku przeprowadzonych procesów nacjonalizacyjnych powinni być traktowani zgodnie z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa, a co za tym idzie reprivatyzacja powinna objąć wszystkich, którym państwo zabrało mienie lub w stosunku do których nie wywiązało się ze swoich zobowiązań odszkodowawczych. Takie stanowisko koresponduje z przyjętym w literaturze przedmiotu oraz podnoszonym wielokrotnie przez Rzecznika Praw Obywatelskich postulatem regulacji kwestii reprivatyzacji w sposób generalny i systemowy.

Odnosząc się do przedmiotowego pytania Komisji – czy ewentualna inicjatywa ustawodawcza powinna obejmować wszystkie przypadki pozbawienia własności dawnych właścicieli w toku przeprowadzonych procesów nacjonalizacyjnych na podstawie wydanych w latach 1944–1962 dekretów PKWN i ustaw uchwalonych przez Sejm PRL, czy też powinna się ograniczać jedynie do spraw dotyczących nieruchomości przejętych na podstawie dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz przepisów wydanych na jego podstawie oraz dekretu o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa z 1944 r. – mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że projekt ustawy co do zasady powinien łagodzić skutki wszystkich aktów prawnych o charakterze nacjonalizacyjnym wydanych w latach 1944–1962 (wymienionych w odnośniku nr 1 do opinii).

Jednakże dodatkowego rozważenia przez Komisję wymagać będzie kwestia uregulowania w ustawie problematyki roszczeń z tytułu przejęcia przez państwo nieruchomości na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności





i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Przedstawiany w części III niniejszej opinii, przygotowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa, projekt ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji – nie regulował spraw z dziedziny zaspokojenia roszczeń z tego tytułu. W uzasadnieniu projektu podkreślano, że specyfika dekretu, który nadal obowiązuje i rozwiązania w nim zawarte przesądziły o konieczności odrębnego uregulowania kwestii gruntów warszawskich, w szczególności ze względu na to, że zobowiązania wynikłe z przejęcia nieruchomości na rzecz m.st. Warszawy zobligowały samorząd do przyznania z tego tytułu odszkodowania.

Biorąc jednak pod uwagę, że w chwili obecnej nie toczą się prace nad ustawą przewidującą zaspokojenie roszczeń z tytułu przejęcia przez państwo tzw. gruntów warszawskich, a dotychczasowe wypłaty z budżetu m. st. Warszawy przekroczyły już pół miliarda złotych, zaś oczekiwania uprawionych nadal nie zostały zaspokojone, zasadnym byłoby objęcie zakresem przedmiotowym ewentualnej inicjatywy ustawodawczej Komisji w zakresie reprivatyzacji, również spraw związanych z tzw. dekretem Bieruta.

Reasumując objęcie ustawą reprivatyzacyjną jedynie przypadków pozbawienia własności na podstawie dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz przepisów wydanych na jego podstawie oraz dekretu o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa z 1944 r., mając na uwadze również to, że reforma rolna z uwagi na jej gwałtowność i skalę oddziaływania może być uznana za reprezentatywny przykład naruszenia konstytucyjnego prawa własności pokrzywdzonych osób, mogłoby doprowadzić do postawienia przedmiotowej inicjatywie zarzutu naruszenia zasady równego traktowania obywateli przez władze publiczne. Ustawa reprivatyzacyjna objęła by bowiem jedynie niektóre kategorie poszkodowanych. Zaś pozostała część dotkniętych procesami nacjonalizacji w latach 1944–1962 zmuszona byłaby dochodzić swych słusznych roszczeń na drodze administracyjnej bądź sądowej. Przy założeniu, że sprawy reprivatyzacyjne trwają zwykle bardzo długo i są one niezwykle skomplikowane, tak pod względem jurydycznym jak i faktycznym. Co w konsekwencji doprowadziłoby do tego, że poszczególne grupy obywateli potraktowane zostałyby nierówno i niesprawiedliwie.

*Mirosław Reszczyński*

*Legislator*

Dyrektor  
  
Roman Kapeliński



- <sup>1)</sup> Zestawienie nacjonalizacyjnych aktów ustawodawczych zawartych w projektach ustaw reprivatyzacyjnych:
1. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, z 1946 r. Nr 49, poz. 279 z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6) oraz przepisy wydane na podstawie tego dekretu.
  2. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82 z 1948 r. Nr 57, poz. 456, z 1968 r. Nr 3, poz. 6 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
  3. Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).
  4. Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego „Film Polski” (Dz. U. Nr 55, poz. 308).
  5. Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. Nr 57, poz. 321).
  6. Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, Nr 71, poz. 389 i Nr 72, poz. 394, z 1958 r. Nr 45, poz. 224 oraz z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
  7. Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 49, poz. 279, z 1947 r. Nr 66, poz. 410, z 1951 r. Nr 5, poz. 39, z 1958 r. Nr 17, poz. 71, z 1969 r. Nr 12, poz. 95, z 1971 r. Nr 27, poz. 250 i z 1990 r. Nr 34, poz. 198).
  8. Dekret z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138 i z 1949 r. Nr 65, poz. 527).
  9. Dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz. U. Nr 46, poz. 339 i z 1958 r. Nr 17, poz. 71).
  10. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa (Dz. U. Nr 1, poz. 1, z 1968 r. Nr 3, poz. 6 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
  11. Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o przejęciu taboru żeglugi śródlądowej na własność Państwa (Dz. U. Nr 6, poz. 36 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6).
  12. Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39, poz. 174, z 1961 r. Nr 32, poz. 161 i z 1982 r. Nr 11, poz. 79).
  13. Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o regulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. Nr 11, poz. 37 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6).
  14. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348, z 1990 r. Nr 34, poz. 198 i z 1991 r. Nr 107, poz. 464).
  15. Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 34, poz. 158 i z 1971 r. Nr 12, poz. 115).

