

ROSZCZENIA RESTYTUCYJNE WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI PRZEJĘTYCH PRZEZ PAŃSTWO W LATACH 1944–1989

Maciej Ferek



Wolters Kluwer

ROSZCZENIA RESTYTUCYJNE WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI PRZEJĘTYCH PRZEZ PAŃSTWO W LATACH 1944–1989

Maciej Ferek

Stan prawny na 1 lutego 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Marta Romańska, prof. UJ

Wydawca

Justyna Zabielska-Musiół

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8246-709-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Przedmowa	13
Rozdział I	
Ewolucja standardów konstytucyjnych w okresie powojennym.....	23
1. Uwagi ogólne dotyczące prawa własności	23
2. Okres od 1944 do 1989 r.	24
2.1. Lata 1944–1952.....	24
2.2. Lata 1952–1964.....	33
2.3. Lata 1965–1989.....	38
3. Okres po 1989 r.	42
3.1. Przełom konstytucyjny z 1989 r.	42
3.2. Konstytucja z 1997 r.	44
3.2.1. Prawo do własności jako prawo konstytucyjne	44
3.2.2. Konstytucyjna dopuszczalność ingerencji w prawo własności	48
3.3. Dopuszczalność badania zgodności z Konstytucją powojennych aktów nacjonalizacyjnych.....	70
4. Podsumowanie.....	71
Rozdział II	
Wywłaszczenia	73
1. Istota instytucji wywłaszczenia.....	73
2. Przesłanki i tryb wywłaszczenia	75

2.1. Rozporządzenie – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z 1934 r.	75
2.2. Dekret o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 ...	77
2.3. Dekret z 26.04.1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych.....	79
2.4. Ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości	82
3. Zwrot wywłaszczonej nieruchomości	83
3.1. Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami.....	83
3.2. Kluczowe orzecznictwo w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości	85
3.3. Zmiana celu wywłaszczenia	94
3.4. Istota roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości i droga do jego dochodzenia	96
3.5. Legitymacja czynna do złożenia wniosku o zwrot.....	101
3.6. Legitymacja bierna w sprawie o zwrot nieruchomości	105
3.7. Zwrot prawa użytkowania wieczystego	108
3.8. Decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości	109
3.9. Formalnoprawna podstawa zwrotu nieruchomości	111
3.10. Pierwszeństwo nabycia nieruchomości	113
3.11. Podsumowanie	114

Rozdział III

Reforma rolna.....	115
1. Źródła prawa reformy rolnej.....	115
1.1. Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej	115
1.2. Reforma rolna jako rewolucja społeczno-ustrojowa	118
1.3. Definicja nieruchomości ziemskiej.....	121
1.3.1. Nieruchomość ziemska w przepisach prawnych z okresu międzywojennego	121
1.3.2. Definicja nieruchomości ziemskiej wynikająca z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów	123

1.3.3. Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej w praktyce.....	128
1.3.4. Kwestia dopuszczalności obecnego stosowania w praktyce przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.....	130
2. Akty prawne uzupełniające dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej.....	149
2.1. Dekret o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa	149
2.2. Ustawa o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego	150
2.3. Dekret o zarządzie Ziemi Odzyskanych	152
2.4. Ustawa o obrocie nieruchomościami rolnymi.....	154
2.5. Ustawa o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego	156
2.6. Dekret o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa.....	162
2.7. Pozostałe poboczne regulacje dotyczące reformy rolnej.....	165
3. Praktyczne skutki wprowadzenia reformy rolnej.....	166
4. Podsumowanie.....	169

Rozdział IV

Nacjonalizacja przemysłu	171
1. Uwagi wstępne	171
2. Ustawa o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej	171
3. Nieprawidłowości przy przejmowaniu przedsiębiorstw i roszczenia osób pokrzywdzonych w wyniku nacjonalizacji.....	179
3.1. Odszkodowanie	179
3.2. Wadliwe przejęcia przedsiębiorstw na podstawie art. 3 ust. 1 lit. B ustawy	181

3.3. Wadliwe przejęcia przedsiębiorstw z uwagi na naruszenie art. 3 ust. 6	182
3.4. Wadliwe przejęcia przedsiębiorstw z uwagi na treść art. 6 ustawy	183
4. Roszczenia (prawowitych i byłych) właścicieli nieruchomości w związku z wadliwymi przejęciami przedsiębiorstw	190
5. Przejmowanie przedsiębiorstw w zarząd państwowy.....	192
6. Roszczenia właścicieli przedsiębiorstw przejętych na podstawie ustawy z 25.02.1958 r.	195
7. Dekret o majątkach opuszczonych i poniemieckich	196
8. Podsumowanie.....	201

Rozdział V

Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze

m.st. Warszawy.....	203
1. Geneza i ogólna charakterystyka dekretu	203
2. Praktyka stosowania dekretu	207
2.1. Grunty.....	207
2.2. Budynki.....	210
3. Inne regulacje prawne dotyczące dekretu warszawskiego....	211
3.1. Promesy.....	211
3.2. Ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości	212
3.3. Uchwała nr 11 Rady Ministrów z 27.01.1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie	213
3.4. Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości	215
3.5. Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami.....	218
4. Aktualna sytuacja prawna dawnych właścicieli nieruchomości „dekretowych”	219
4.1. Organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej.....	226
4.2. Strony postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej.....	227

4.3. Zbywanie wierzytelności dekretowych.....	227
4.4. Skutek stwierdzenia nieważności decyzji	229
4.5. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wywołane decyzją dekretową	233
4.6. Nieruchomość zamienna	237
5. Mała ustawa reparywatywazyjna dla Warszawy, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów oraz Komisja do spraw reparywatywazyj nieruchomości warszawskich	238
6. Podsumowanie.....	243

Rozdział VI

Dochodzenie roszczeń restytutywnych	245
1. Uwagi wstępne	245
2. Ocena zgodności z Konstytucją ustawy z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.....	248
2.1. Geneza i założenia nowelizacji	248
2.2. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 46/13 jako wyrok zakresowy.....	250
2.3. Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego jako „wykonanie” wyroku w sprawie P 46/13	254
2.4. Teoria rozproszonej kontroli konstytucyjności przepisów rangi ustawowej	255
2.5. Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 11.08.2021 r. a zasada lojalności państwa w stosunku do obywatela	258
3. Obecne możliwości restytutywne dotyczące własności nieruchomości.....	262
3.1. Zwrot wywłaszczonej nieruchomości	262
3.2. Reforma rolna	264
3.3. Dekret o lasach	265
3.4. Nacjonalizacja przemysłu	266
3.5. Majątki opuszczone i porzucone.....	268
3.6. Dekret warszawski	270

4. Zasiedzenie jako okoliczność wyłączająca roszczenie restytucyjne	274
4.1. Związek funkcjonalny zasiedzenia ze zwrotem znacjonalizowanej nieruchomości	274
4.2. <i>Ratio legis</i> instytucji zasiedzenia	276
4.3. Ramy prawne zasiedzenia w Kodeksie cywilnym	277
4.4. Zasiedzenie przez Skarb Państwa (gminę) upaństwowionej nieruchomości	282
4.4.1. Koncepcja braku cechy posiadania we władaniu Skarbu Państwa	282
4.4.2. Koncepcja siły wyższej jako okoliczności zawieszającej bieg terminu zasiedzenia	285
4.5. Koncepcja niezgodności z Konstytucją instytucji zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa	294
5. Podsumowanie	305
Wnioski końcowe	307
Bibliografia	311
Wykaz aktów prawnych	319
Orzecznictwo	327

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.
u.g.n.	– ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm. (nieobowiązująca)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.

Czasopisma i promulgatory

ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNIA	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

OSNPG	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria B (od 2002 r.)
PiP	– Państwo i Prawo

Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
HUDOC	– baza orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, https://hudoc.echr.coe.int
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PKWN	– Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
PPR	– Polska Partia Robotnicza
PRL	– Polska Rzeczpospolita Ludowa
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

PRZEDMOWA

Osoby urodzone po II wojnie światowej jeszcze do niedawna za naturalne uznawały to, że zamki, pałace czy dwory stanowią własność państwową. Dopiero przełom ustrojowy i powszechna możliwość wyjazdu za zachodnią granicę kraju sprawiły, że zainteresowani, którzy nie pamiętają czasów przedwojennej Polski, zaczęli pytać, dlaczego w Europie Zachodniej zabytkowe nieruchomości od pokoleń stanowią własność prywatną i jaka jest przyczyna prawna tej różnicy. Otóż w Polsce w latach 1944–1958, najpierw w formie nacjonalizacji, a później w postaci wywłaszczeń, dokonała się rewolucja własnościowa. Jej cel był jasny i przez ówczesne władze wcale nie ukrywany.

W 1950 r. J. Adamek pisał tak o reformie rolnej: „W ten sposób Polska Ludowa dając 6 milionów hektarów ziemi chłopom, prawowitym jej gospodarzom, zlikwidowała pasożytniczą klasę obszarników”. Wspominał też o nacjonalizacji przemysłu: „Unarodowienie podstawowych gałęzi przemysłu i reforma rolna zlikwidowały klasę wielkich kapitalistów i obszarników, odsuwając ich od wpływu na życie gospodarcze Polski. Reformy te wytyczyły kierunek rewolucyjny rozwoju Polski Ludowej i pozbawiły kapitalistów i obszarników bazy gospodarczej, na której opierała się ich władza”¹.

Z kolei S. Pfeiffer w tym samym roku stwierdzał: „Reforma rolna, unarodowienie przemysłu wielkiego i średniego oraz banków zniszczyło podstawę ekonomiczną i polityczną klas wyzyskiwaczy. Gospodarzami

¹ J. Adamek, *U podstaw Polski Ludowej*, cykl: *Nauka o Polsce współczesnej*, skrypt 1, wykład 1, Warszawa 1950.

kraju stały się masy pracujące z klasą robotniczą na czele². W wyniku nacjonalizacji dawni właściciele tracili dorobki pokoleń, z reguły bez żadnego odszkodowania i nierzadko (jak w przypadku reformy rolnej) z obowiązkiem bezzwłocznego wyprowadzenia się nie tylko z dworu lub pałacu, ale nawet z miejscowości, w której mieszkali.

Mimo zmiany ustroju Polska jest ostatnim krajem Europy Środkowo-Wschodniej, który dotychczas nie uporał się z problemem reprivatyzacji. Żaden z kilkudziesięciu projektów ustaw reprivatyzacyjnych nie doczekał się realizacji, mimo oczywistej potrzeby zadośćuczynienia moralnego i finansowego dawnym właścicielom i ich następcom prawnym.

Od przełomu politycznego z 1989 r. minęło trzydzieści lat, zatem najprawdopodobniej Polska takiej reprivatyzacji już nie przeprowadzi. Ustawa z 7.03.2001 r. została zawetowana przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Reprivatyzacja, zwłaszcza w naturze, jest tym mniej prawdopodobna, że przeprowadzono już w Polsce prywatyzację. W takiej sytuacji nic dziwnego, że byli właściciele nieruchomości zagrabionych przez państwo w latach komunizmu (lub ich następcy prawni), korzystając z dostępnych instrumentów prawnych, nierzadko odzyskują je na drodze sądowej. W praktyce jest to możliwe jedynie wtedy, gdy przejęcie nieruchomości przez państwo nastąpiło z naruszeniem prawa lub – jak w przypadku wywłaszczeń *sensu stricto* – gdy nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, choć i tutaj państwo coraz mocniej (np. w ustawie z 4.04.2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami) zawęża dopuszczalność żądania zwrotu majątku.

Według przybliżonych szacunków w pierwszym dziesięcioleciu III RP do organów administracji wpłynęło około 25 tys. wniosków reprivatyzacyjnych, z których pozytywnie rozpoznano około 2 tys. Ponad 50% zgłoszeń dotyczyło nieruchomości ziemskich, 25% – miejskich, 10% – lasów, 6% – aptek, 4% – zakładów przemysłowych. W 2008 r.

² S. Pfeifer, *Polska państwem demokracji ludowej*, cykl: *Nauka o Polsce współczesnej*, skrypt 3, wykład 2, Warszawa 1950.

wartość potencjalnych roszczeń repriwatyzacyjnych szacowano na około 140 mld zł³.

Zgodnie z treścią art. 46 § 1 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Ponieważ zjawiska będące przedmiotem moich badań dotyczyły również przemysłu, to wyłącznie na potrzeby niniejszego opracowania do nieruchomości zaliczam również przedsiębiorstwa, które *de iure* stanowią odrębny od nieruchomości przedmiot mienia (art. 55¹ k.c.).

Użyta w tytule monografii nazwa „roszczenia restytucyjne” oznacza środki prawne, za pomocą których osoba pozbawiona przez państwo własności nieruchomości lub następcą prawny takiej osoby może starać się o odzyskanie tej nieruchomości. Biorę pod uwagę utratę własności na podstawie najistotniejszych pod względem masowości aktów nacjonalizacyjnych. Poszukiwać będę odpowiedzi na pytania, czy i jakie roszczenia restytucyjne (realizowane głównie w drodze postępowania administracyjnego) przysługują właścicielom nieruchomości znacjonalizowanych i wywłaszczonych w okresie obowiązywania poprzedniego systemu politycznego, a z drugiej – czy mają one szanse powodzenia w zderzeniu z instytucją prawa cywilnego, jaką jest zasiedzenie. Jest ono wykorzystywane przez Skarb Państwa i gminy do obrony przed wydaniem nieruchomości tym chętniej, że od ich przejęć minął już termin zasiedzenia i to nawet rozpoczętego w złej wierze (trzydzieści lat). Poza zakresem analiz pozostaje problematyka gruntów kościelnych, gdyż została ona po 1989 r. uregulowana odrębnie.

Omówienie wszystkich powojennych aktów przewidujących nabycie własności przez państwo przekraczałoby ramy niniejszego opracowania. Akty prawne o charakterze bezpośrednio lub pośrednio nacjonalizacyjnym wydane w okresie Polski Ludowej, to m.in.:

³ K. Dobrzeńiecki, M. Romanowski, *Repriwatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015, s. 114.

- 1) dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁴;
- 2) dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 12.12.1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa⁵;
- 3) dekret Rady Ministrów z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁶;
- 4) ustawa z 3.01.1946 r. o przejęciu na własność podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁷;
- 5) dekret z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i niemieckich⁸;
- 6) dekret Prezydium Krajowej Rady Narodowej z 6.09.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska⁹;
- 7) dekret z 5.09.1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R.¹⁰;
- 8) dekret z 25.10.1948 r. o reformie bankowej¹¹;
- 9) ustawa z 7.03.1950 r. o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości¹²;
- 10) ustawa z 20.03.1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego¹³;
- 11) ustawa z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁴;
- 12) ustawa z 18.07.1950 r. o zniesieniu izb lekarskich i lekarsko-dentystycznych¹⁵;

⁴ Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 15, poz. 82 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 50, poz. 279.

⁷ Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 59, poz. 318 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 1951 r. Nr 36, poz. 279 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 10, poz. 104 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 9, poz. 87 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 14, poz. 130 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 36, poz. 326.

- 13) ustawa z 8.01.1951 r. o zniesieniu izb aptekarskich¹⁶;
- 14) ustawa z 8.01.1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa¹⁷;
- 15) ustawa z 25.05.1951 r. – Prawo o notariacie¹⁸;
- 16) dekret z 24.04.1952 r. o zniesieniu fundacji¹⁹;
- 17) dekret z 6.05.1953 r. – Prawo górnicze²⁰;
- 18) dekret z 2.02.1955 r. o przejęciu toru żeglugi śródlądowej na własność Państwa²¹;
- 19) dekret z 18.04.1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym²²;
- 20) ustawa z 25.02.1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym²³;
- 21) ustawa z 12.03.1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego²⁴;
- 22) ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości²⁵;
- 23) ustawa z 22.05.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach²⁶;
- 24) ustawa z 21.12.1958 r. o szczególnym trybie ściągania zaległości z tytułu niektórych zobowiązań właścicieli nieruchomości wobec Państwa²⁷;
- 25) ustawa z 22.04.1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczeniu budowy i nadbudowie budynków mieszkalnych²⁸;
- 26) ustawa z 31.01.1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi²⁹;

¹⁶ Dz.U. Nr 1, poz. 3.

¹⁷ Dz.U. Nr 1, poz. 1 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 36, poz. 276 ze zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 25, poz. 172 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 1961 r. Nr 23, poz. 113 ze zm.

²¹ Dz.U. Nr 6, poz. 36 ze zm.

²² Dz.U. Nr 14, poz. 78 ze zm.

²³ Dz.U. Nr 11, poz. 37 ze zm.

²⁴ Dz.U. Nr 17, poz. 71 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 1961 r. Nr 18 poz. 94 ze zm.

²⁶ Dz.U. Nr 31, poz. 138 ze zm.

²⁷ Dz.U. Nr 77, poz. 398 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 1968 r. Nr 36, poz. 249 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216 ze zm.

- 27) ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach³⁰;
- 28) ustawa z 30.05.1962 r. – Prawo wodne³¹;
- 29) ustawa z 24.01.1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych³²;
- 30) ustawa z 24.01.1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa³³.

Stawiam tezę, że w przedmiocie objętym poniższymi rozważaniami w aktualnym stanie prawnym mamy do czynienia z trzema paradoksami:

1. Zmiana ustroju w 1989 r. otworzyła nadzieje na powszechną restytucję upaństwowionego przymusowo mienia. Powojenne nacjonalizacyjne akty prawne są wtórnie niezgodne z obowiązującą Konstytucją pod względem poszanowania własności prywatnej. Mimo to nie jest możliwe formalne stwierdzenie tej niezgodności, ponieważ Konstytucja nie działa wstecz. Badanie zgodności z Konstytucją przepisów wydanych przed jej wejściem w życie jest możliwe tylko co do takich aktów, które nadal obowiązują i mogą być podstawą indywidualnych aktów stosowania prawa (decyzji administracyjnych, orzeczeń sądowych). Kwestia ta została rozwinęta w rozdziale I.
2. Jeżeli nacjonalizacji nieruchomości dokonano z naruszeniem ówczesnych przepisów lub wręcz bez podstawy prawnej, to jest możliwe odzyskanie nieruchomości poprzez stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej na drodze postępowania administracyjnego, a następnie w cywilnym procesie o wydanie (podobnie jest w przypadku bezprawnego przejęcia). Akty nacjonalizacyjne nie przewidywały instytucji zwrotu nieruchomości. Jeżeli natomiast wywłaszczenie (a do lat 80. XX w. była to instytucja wykorzystywana na masową skalę) zostało dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a nieruchomość nie została wykorzystana zgodnie z jego celem, to pozbawionemu własności przysługuje

³⁰ Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.

³¹ Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.

³² Dz.U. Nr 3, poz. 14 ze zm.

³³ Dz.U. Nr 3, poz. 15 ze zm.

prawo żądania zwrotu nieruchomości z jednoczesnym zwrotem wypłaconego mu odszkodowania. Można więc uznać, że w przypadku zgodnej z prawem nacjonalizacji brak podstaw do zwrotu nieruchomości, a w przypadku zgodnego z prawem wywłaszczenia i niezrealizowania jego celu istnieje ustawowe uregulowanie prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Paradoks polega więc na tym, że sytuacja osoby, którą pozbawiono własności w drodze wywłaszczenia, a zatem zgodnie z prawem odpowiadającym standardom konstytucyjnym, jest lepsza niż sytuacja tego, kogo pozbawiono własności na podstawie, a nawet z naruszeniem prawa nieodpowiadającego współczesnym standardom konstytucyjnym. Ich zwrot jest teraz możliwy tylko w przypadku, gdy przejęcie własności nastąpiło z rażącym naruszeniem ówczesnych przepisów.

3. Zarzut zasiedzenia podnoszony przez państwo i gminy nie ma zastosowania w przypadku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ponieważ decyzja administracyjna o zwrocie ma skutek działania *ex nunc*. Przed datą ostateczności tej decyzji nieruchomość pozostaje własnością podmiotu publicznego, który nie mógłby przecież zasiadywać własnej nieruchomości. Natomiast w przypadku przejęcia nieruchomości na drodze upaństwowienia bez tytułu prawnego podnoszony przez Skarb Państwa lub gminę zarzut zasiedzenia może doprowadzić do wtórnej utraty prawa własności przez prawowitego właściciela – nie z datą objęcia nieruchomości w posiadanie przez państwo, lecz z datą upływu terminu zasiedzenia liczonego od tego objęcia. Taka sama sytuacja będzie miała miejsce w przypadku stwierdzenia nieważności administracyjnej decyzji nacjonalizacyjnej, gdyż ma ono skutek działania *ex tunc*, czyli powrót do stanu prawnego nieruchomości sprzed wydania tej wadliwej decyzji. Ten kluczowy dla monografii obszar jest omówiony w rozdziale VI.

Pierwszy rozdział poświęcono na zarysowanie ewolucji konstytucyjnej regulacji prawa własności poczynając od 1944 r. W rozdziale tym omówiono również regulacje konstytucyjne dopuszczające ingerencję w prawo własności. Regulację konstytucyjną skonfrontowano z regulacją cywilnoprawną, zawartą najpierw w dekreście o prawie rzeczowym

z 1946 r., a potem w Kodeksie cywilnym z 1964 r., nowelizowanym po 1989 r. Przedstawiono wpływ transformacji ustrojowej 1989 r. na zmiany przepisów i podejścia do wydarzeń z okresu komunistycznego nakierowanych na kwestię prywatnej własności nieruchomości, a także oddziaływanie Konstytucji na akty prawa cywilnego.

Omawianie poszczególnych instrumentów odbierania własności nieruchomości przez państwo rozpoczęto w rozdziale II od wywłaszczenia, ponieważ jest to instytucja prawa od dawna istniejąca w polskim systemie prawnym. Wywłaszczenie znane było już Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r., która je dopuszczała, ale tylko na użytek publiczny postanowieniem króla lub namiestnika w Radzie Stanu i za odszkodowaniem wypłacanym z góry. Od nacjonalizacji odróżnia je przede wszystkim to, że wywłaszczenie następuje na podstawie aktu indywidualnego, a nacjonalizacja odbywała się na podstawie aktu prawnego o charakterze generalnym. Jednakże w okresie powojennym instytucja wywłaszczenia została wypaczona poprzez masowość postępowań i ograniczenie wysokości odszkodowań, nieproporcjonalnie niskich w stosunku do wartości przejmowanych przez państwo nieruchomości. Wskutek tego wywłaszczenie w praktyce stało się instrumentem nacjonalizacji.

Ustawy wywłaszczeniowe poczynawszy od 1958 r. przewidują instytucję zwrotu nieruchomości, dając pozbawianemu własności szansę na jej odzyskanie. W razie zmiany stanu faktycznego, tj. zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, były właściciel ma możliwość odzyskania nieruchomości. Natomiast w przypadku aktów nacjonalizacyjnych, o których mowa będzie w dalszej części monografii, mimo przełomu ustrojowego 1989 r., polegającego na odrzuceniu celów, których osiągnięciu służyły akty nacjonalizacyjne okresu Polski Ludowej, ustawodawca nie przewidział takiej instytucji.

W trzech kolejnych rozdziałach omówiono najważniejsze akty będące podstawą przejścia przez państwo nieruchomości rolniczych, przemysłowych i warszawskich, zwracając uwagę na to, że odzyskanie utraconej na ich podstawie nieruchomości jest możliwe tylko w razie gdy przejście własności przez państwo zostało dokonane z naruszeniem tych przepisów.

Nierzadko, gdy byli właściciele na drodze postępowania administracyjnego uzyskują potwierdzenie, że nieruchomości zostały im odebrane wbrew ówczesnemu prawu, zderzają się z argumentem, że mimo to nie mogą odzyskać nieruchomości, bo doszło do ich zasiedzenia. W rozdziale VI poddano analizie zarzut zasiedzenia nieruchomości, jaki często zgłaszany jest przez Skarb Państwa i gminy w sprawach wytaczanych przeciwko tym podmiotom przez dawnych właścicieli, którzy uzyskali po 1989 r. decyzje stwierdzające nieważność decyzji odbierających im własność nieruchomości w minionym ustroju. Zarzut zasiedzenia w tych przypadkach ma służyć ratowaniu bezprawnych przejęć nieruchomości.

Nie jest to pierwsza książka naukowa dotycząca analizy własności znacjonalizowanych nieruchomości. Praca A. Machnikowskiej *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981*³⁴ to studium historycznoprawne uwzględniające doktrynalno-polityczne podstawy własności w Polsce Ludowej, zasady ustrojowe i regulacje najważniejszych rodzajów stosunków własnościowych. Z uwagi na okres objęty badaniem (do 1981 r.) autorka nie uwzględniła przemian ustrojowych po 1989 r. i ich wpływu na stan prawny upaństwowionych nieruchomości. W publikacji *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji* P. Kociubiński³⁵ przeanalizował zgodność aktów ekspropriacyjnych z aktami konstytucyjnymi aż do 1997 r. Z kolei S. Jarosz-Żukowska dokonała analizy własności w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁶, dlatego w niniejszym opracowaniu znalazły się tylko nieliczne orzeczenia tego Trybunału. Żadna z tych prac nie dotyczyła roszczeń restytucyjnych nieruchomości odebranych po wojnie z perspektywy dziś obowiązujących przepisów w zestawieniu z ostateczną, ale jakże skuteczną bronią Skarbu Państwa i gmin przed tymi roszczeniami, jaką jest instytucja zasiedzenia.

³⁴ A. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981*, Gdańsk 2010.

³⁵ P.T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013.

³⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wrocław 2016.

Oprócz aktów prawnych monografia uwzględnia bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądownictwa administracyjnego oraz wybraną literaturę. Literatura dotycząca przedmiotu jest obszerna, ale złożona głównie z pozycji przyczynkarskich i dlatego została wykorzystana selektywnie.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny na dzień 1.02.2022 r. W rozdziale VI omówiona została ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³⁷, lecz ponieważ autor uznaje ją w całości za niezgodną z Konstytucją, analizy roszczeń restytucyjnych dokonuje on według stanu prawnego pomijającego tę nowelizację. W jego ocenie wejście w życie ustawy rzekomo wygaszającej roszczenia restytucyjne (poza tymi wynikającymi z § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1.03.1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej³⁸) z jednej strony wywołało w kraju i za granicą słuszne oburzenie osób dotkniętych w przeszłości nieważnymi nacjonalizacyjnymi przepisami administracyjnymi, ale z drugiej stworzyło okazję dla sądownictwa administracyjnego na dokonanie orzeczniczej rozproszonej kontroli zgodności z Konstytucją tej nowelizacji.

³⁷ Dz.U. poz. 1491.

³⁸ Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.

Rozdział I

EWOLUCJA STANDARDÓW KONSTYTUCYJNYCH W OKRESIE POWOJENNYM

1. Uwagi ogólne dotyczące prawa własności

Własność jest przedmiotem zainteresowania różnych nauk, zwłaszcza ekonomii, socjologii, psychologii, a także prawa. To prawo podmiotowe, które podlega regulacji gałęzi przede wszystkim prawa cywilnego, ale także konstytucyjnego, administracyjnego i finansowego. Jest to najszersza, ale też najprostsza i bezpośrednia forma korzystania z dóbr materialnych, bowiem tylko w ramach własności istnieje możliwość korzystania przez dany podmiot z największego znanego w systemie prawa zakresu uprawnień względem rzeczy.

Zatem można stwierdzić, że funkcją prawa własności jest zagwarantowanie właścicielowi, na zasadzie podlegającej jego woli wyłączności, szeregu praw ekonomicznych, polegających na możliwości czerpania korzyści z przedmiotu własności, ale także zagwarantowanie realizacji jego obowiązków ekonomicznych. To prawo gwarantujące przejrzystość stosunków majątkowych.

Właśnie aspekt ekonomiczny sprawił, że po czterdziestu pięciu latach prymatu własności społecznej odżyło zainteresowanie własnością prywatną. Przekształcenia majątkowe to proces cały czas trwający w naszym kraju. Jego nasilenie po II wojnie światowej obecnie odbija się echem

i doprowadza do odwrotnego niż wówczas procesu. Własność podlega przemianom w toku rozwoju historycznego w miarę, jak ulegają zmianie stosunki społeczne i gospodarcze. System PRL-u umacniał przede wszystkim własność społeczną, obecny z kolei wspiera własność prywatną, co ma umocowanie choćby w art. 20 Konstytucji. Tę zasadę ustrojową urzeczywistniając toczące się już od 1989 r. procesy prywatyzacji, ale i reprivatyzacji.

Osobną kategorią własności publicznej jest własność jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 165 Konstytucji). Konstytucja wspomina o majątku Skarbu Państwa (art. 218), ale nie zawiera dokładnej regulacji własności państwowej.

2. Okres od 1944 do 1989 r.

2.1. Lata 1944–1952

Wybuch II wojny światowej zastał Rzeczpospolitą Polską pod rządami Konstytucji z 23.04.1935 r. Dnia 21.07.1944 r. w Moskwie, a zatem pod polityczną kontrolą Stalina, zawiązał się Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, jako tymczasowa władza wykonawcza¹. Następnego dnia PKWN ogłosił swój Manifest, który odwoływał się do zasad Konstytucji marcowej z 1921 r., ale zapowiadał radykalne przeobrażenia społeczne. Akt ten został opublikowany jako załącznik do Dziennika Ustaw Nr 1 z 1944 r. Zapowiadał utworzenie funduszu ziemi, podlegającego Resortowi Rolnictwa i Reform Rolnych. W jego skład miały wejść ziemie skonfiskowane Niemcom i zdrajcom narodu, łącznie ze znajdującymi się na nich zabudowaniami oraz martwym i żywym inwentarzem, a także gospodarstwa obszarnicze o powierzchni ponad 50 ha, na ziemiach zachodnich i północnych zaś o powierzchni ponad 100 ha. Byli właściciele za skonfiskowane majątki mieli otrzymać odpowiednie zaopatrzenie. Uzyskana w ten sposób ziemia miała być przeznaczona do podziału między robotników rolnych, chłopów małorolnych, obarczonych licznymi

¹ Ustawa o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Dz.U. Nr 1, poz. 1.

rodzinami chłopów średniorolnych, a także drobnorolnych dzierżawców, niewielka jej część miała w końcu stanowić państwowe wzorcowe gospodarstwa. Komitet nie naruszał w zasadzie interesów bogatych chłopów, nie chciał bowiem dopuścić do ich sojuszu z obszarnictwem². Jako organ wykonawczy Krajowej Rady Narodowej, tj. równie samostanowiącego organu na kształt parlamentu, rozpoczął swoje urządowanie w Lublinie 1.08.1944 r.

W dniu 15.08.1944 r. Krajowa Rada Narodowa „ze względu na warunki toczącej się wojny na ziemiach polskich i wynikających stąd utrudnień w działalności ciał ustawodawczych” nadała Polskiemu Komitetowi Wyzwolenia Narodowego uprawnienie do wydawania dekretów z mocą ustawy we wszystkich sprawach, dla których unormowania przewidziana była przez Konstytucję 1921 r. forma ustawy³. Następnie 6.01.1945 r. uprawnienia Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego przeszły na Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej⁴.

Niewątpliwie zarówno Krajowa Rada Narodowa, jak i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego miały charakter samostanowiący, ponieważ Krajowa Rada Narodowa (parlament) nie miała żadnego demokratycznego, tj. zawiązanego w wyniku wyborów, umocowania. Był to jednak czas trwających na ziemiach polskich gwałtowanych zmian, jak każda rewolucja rządzących się własnymi prawami, do których należy np. reguła, że nowa władza rzadko kiedy ma ustawowe umocowanie. W takiej sytuacji władza powstaje w sposób pierwotny, a nie w oparciu o istniejący i formalnie obowiązujący porządek prawny⁵. W tym przypadku umocowanie nowej władzy wynikało ze stojącej za nią siły armii radzieckiej. Tą drogą w swych rozważaniach podążył Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w uzasadnieniu postanowienia z 28.11.2001 r., że „brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN i Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie

² W. Góra, *Dekret PKWN o reformie rolnej*, Lublin 1979, s. 19–20.

³ Ustawa z 15.08.1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U. Nr 1, poz. 3.

⁴ Ustawa z 3.01.1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U. Nr 1, poz. 1.

⁵ K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 13.

może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową. Akty normatywne tych organów były podstawą rozstrzygnięć indywidualnych, które m.in. ukształtowały strukturę własnościową w obszarze właściwości rolnej, a także stosunki prawne w innych dziedzinach życia społecznego. Upływ czasu, który z punktu widzenia prawa nie jest zjawiskiem obojętnym, nadał tym stosunkom trwałości i dziś są one podstawą społecznej i ekonomicznej egzystencji znacznej części społeczeństwa polskiego⁶. Wobec powyższego w niniejszej monografii będę brał pod uwagę prawo stanowiące od 22.07.1944 r.

Nowa władza wykonawcza w Manifeście lipcowym zadeklarowała również stosowanie Konstytucji marcowej jako jedynie obowiązującej legalnej i uchwalonej prawnie. Należy zatem przyjrzeć się regulacji własności znajdującej się w tej Konstytucji. Zgodnie z art. 99 ust. 1: „Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia”.

Tym samym Konstytucja ta ustaliła następujące zasady:

- 1) uznanie własności, niezależnie od tego, czy przysługuje poszczególnym obywatelom czy związkom obywateli, samorządom czy państwu;
- 2) poręczenie wszystkim ochrony ich mienia;

⁶ Postanowienie TK z 28.11.2001 r., SK 5/01, OTK 2001/8, poz. 266.

- 3) dopuszczenie ograniczenia lub zniesienia (pozbawienia) własności, ale tylko ze względów wyższej użyteczności i za odszkodowaniem;
- 4) określenie w ustawie, jakie dobra mogą być wyłącznie przedmiotem własności państwa (zatem nie mogą być własnością osobistą);
- 5) możliwość ustawowego ograniczenia własności ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody.

Artykuł 99 Konstytucji marcowej dopuszczał możliwość pozbawienia własności, ale tylko w wypadkach ustawą przepisanych, ze względów wyższej użyteczności i za odszkodowaniem. Sformułowanie o wypadkach przewidzianych ustawą oznacza możliwość wywłaszczenia wyłącznie w drodze aktu stosowania prawa, a nie bezpośrednio na podstawie ustawy lub dekretu. Taką interpretację potwierdza interpunkcja przepisu, w którym przecinek umieszczono pomiędzy słowami „w wypadkach” i „ustawą przewidzianych”. Oznacza to, że wszystkie ustawy czy dekrety wywłaszczające „z mocy prawa”, jak art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej z 1944 r., byłyby niezgodne z opisanym wzorcem konstytucyjnym.

Względy „wyższej użyteczności” to nic innego jak dzisiejszy „cel publiczny”, tyle że w większym stopniu powiązane z interesem państwa niż społeczeństwa. Dlatego samo upełnorolnienie niewielkich gospodarstw nie spełniało przesłanki wyższej użyteczności, czyniąc dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej niezgodnym z Konstytucją. Jednak w przeciwieństwie do obecnej regulacji, art. 99 Konstytucji marcowej był pozbawiony przesłanki „niezbędności”. Zatem dla dokonania wywłaszczenia wystarczyło, że dana nieruchomość była wymagana, ale nawet nie niezbędna, na cele wyższej użyteczności.

Kolejna konstytucyjnie uregulowana przesłanka dopuszczająca wywłaszczenie to odszkodowanie, niedoprecyzowane jednak jako słuszne. Świadczy to o zamysle ustrojodawcy, by odszkodowanie to było chronione od jakiegokolwiek miarkowania czy ograniczania. Powinno w pełni odpowiadać wartości wyzutego mienia. Dlatego wszelkie postanowienia aktów nacjonalizujących bez odszkodowania, czy też nawet z jego ograniczeniem, rozkładaniem na raty, odraczaniem wypłaty lub

przekazywaniem do przyszłego uregulowania rozporządzeniem były niezgodne z art. 99 Konstytucji z 1921 r.

Artykuł 99 Konstytucji marcowej odnosił się do dóbr mogących stanowić wyłączną własność państwa. W szczególności ust. 2 tego przepisu stanowił, że „Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określają przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustroj rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”. Tym samym ówczesny ustrojodawca dopuścił wprost samą instytucję reformy rolnej. Miała doprowadzić do przekształceń własnościowych, polegających na stworzeniu indywidualnych gospodarstw rolnych zdolnych do produkcji „na rynek” i będących własnością osobistą, czyli prywatną, a nie grupową lub państwową. Środkiem do tego miał być przymusowy wykup ziemi przez państwo od tych, którzy mieli jej nadmiar. Zatem art. 2 ust. 1 dekretu o reformie rolnej z 1944 r. jest niezgodny z ową Konstytucją. Ekwiwalentnym świadczeniem dla byłego ziemianina nie było ani pięciohektarowe gospodarstwo położone w innym powiecie, ani miesięczne świadczenie na poziomie średniego uposażenia urzędniczego.

Ustawa konstytucyjna uchwalona 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej w ogóle nie odnosiła się do praw obywatelskich, w tym własności⁷.

Własność to nie tylko regulacja konstytucyjna, ale i ustawowa. W okresie międzywojennym nie ujednolicono przepisów prawa rzeczowego i nadal obowiązywały te z okresu zaborów. Wydano natomiast szereg przepisów zaliczanych do prawa administracyjnego. Część nich obowiązywała również bezpośrednio po wojnie, np. rozporządzenie z 24.09.1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym⁸, ustawa z 11.04.1924 r.

⁷ Dz.U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 86, poz. 776 ze zm.

o ochronie lokatorów⁹, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli¹⁰, ustawa z 23.03.1922 r. o uzdrowiskach¹¹, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 23.12.1927 r. o granicach Państwa¹², rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14.03.1928 r. o prawie lotniczym¹³, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.06.1927 r. o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa¹⁴, ustawa wodna z 19.09.1922 r.¹⁵, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.03.1928 r. o opiece nad zabytkami¹⁶, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 20.10.1927 r. o dostarczaniu środków przewozowych dla wykonywania budowy i utrzymania dróg publicznych i mostów¹⁷, ustawa z 29.11.1930 r. – Prawo górnicze¹⁸.

W 1944 r. rządzący, aby wspierać odbudowę gospodarki, pozostawili liberalne rozwiązania w tych obszarach, których nie poddano jeszcze nacjonalizacji, jak np. budownictwo, handel, drobna produkcja czy drobne rolnictwo. Potrzebne im było tymczasowe poparcie części prywatnych właścicieli, w tym chłopów. Instytucje prawa rzeczowego okazały się też pomocne w przejmowaniu dóbr przez administrację poza oficjalnym trybem upaństwowienia. O tym, że wywłaszczenia i uwłaszczenia łączą się ze zmianą prawa, większa część społeczeństwa nie wiedziała. W tej atmosferze, korzystając z dorobku przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej, normatywne podstawy stosunków własnościowych uchwalono w pięciu aktach prawnych, które weszły w życie 1.01.1947 r. Były to dekrety z 11.10.1946 r. – Prawo rzeczowe¹⁹ i Prawo

⁹ Dz.U. z 1936 r. Nr 39, poz. 297.

¹⁰ Dz.U. Nr 23, poz. 202 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 31, poz. 354 ze zm.

¹² Dz.U. z 1937 r. Nr 11, poz. 83.

¹³ Dz.U. z 1935 r. Nr 69, poz. 437 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 57, poz. 504 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 29, poz. 265 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 95, poz. 846.

¹⁸ Dz.U. Nr 85, poz. 654 ze zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.

o księgach wieczystych²⁰, z 12.11.1946 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego²¹ oraz z 8.10.1946 r. – Prawo spadkowe²².

Uchwalone w 1946 r. Prawo rzeczowe uregulowało prawo własności według „tradycyjnych zasad”, uznających własność za prawo jednolite niezależnie od tego, komu przysługiwało (art. 28–99). W art. 100–112 Prawa rzeczowego unormowano pewien rodzaj własności w sposób odmienny, ale nie co do podmiotu, lecz skutku – chodziło o własność czasową, tj. przenoszoną przez Skarb Państwa albo przez związek samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną prawa publicznego.

Zgodnie z art. 5 zasad ogólnych prawa cywilnego granicami dla wykonywania praw prywatnych stały się przestrzeganie odpowiadających tym prawom celów społecznych oraz wymagania dobrej wiary. Ich naruszenie mogło być uznane za naruszenie prawa podmiotowego. Zdaniem ustawodawcy koniunkcja tych zasad gwarantowała zachowanie równowagi pomiędzy prawami obywatela a interweniującym w stosunki własnościowe państwem.

Prawo rzeczowe nadało natomiast romanistycznej koncepcji własności nowoczesną konstrukcję. Nie przewidziano w nowym systemie podziałów i różnic uwzględniających kryteria podmiotowości właściciela i funkcjonalności prawa własności. Zgodnie z treścią art. 28 właściciel mógł w granicach określonych przez ustawy korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób oraz rozporządzać rzeczą. Prawa rzeczowe zostały enumeratywnie wymienione i były to: użytkowanie, służebności gruntowe i osobiste, hipoteka, zastaw, ciężary realne (art. 279). Utrzymano prawo własności czasowej, tj. przeniesienia własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub gminy albo osoby prawne prawa publicznego na rzecz osób trzecich, z zastrzeżeniem czasu, w którym ta własność miała powrócić. Przy przeniesieniu własności obowiązywała zasada konsensualności, bez obowiązku wydania rzeczy.

²⁰ Dz.U. Nr 57, poz. 320 ze zm.

²¹ Dz.U. Nr 67, poz. 369.

²² Dz.U. Nr 60, poz. 328 ze zm.

Tymczasem pogłębiała się dychotomia pomiędzy aktami unifikującymi prawo cywilne i nowymi przepisami szczególnymi. Nie tylko nie uchylano tych ustanawianych bezpośrednio po wojnie, ale uchwalano dalsze przepisy nierespektujące zasad. Ustanawiały one nieznane wcześniej ograniczenia w wykonywaniu praw właścicielskich, które w niektórych przypadkach prowadziły nawet do ekonomicznego wywłaszczenia. Prawo cywilne według radzieckich prekursorów socjalistycznej filozofii prawa miało stać się formą społecznych stosunków wytwórczości i wymiany. Ze względu na nową podmiotowość jego uczestników nie mogło już odwoływać się w swej postawie do swobody umów. Zmiana wynikała także ze znacznego poszerzenia domeny prawa publicznego poddanej regułom centralnego planowania oraz ze wstąpienia państwa w prawa strony większości stosunków cywilnoprawnych. Z tego powodu konieczne stało się odstąpienie od zasad autonomii i równości stron oraz pominięcie tych elementów, które przyznawały pierwszeństwo interesom jednostek. Wskazane zasady prawa cywilnego miały zostać sprecyzowane przez nową teorię i legislację. Do momentu zakończenia prac uznano za możliwe korzystanie z niektórych części klasycznego prawa, przy zastrzeżeniu nadania nowej treści starym formom i ich celowościowej wykładni²³.

Administracja dążyła do jak najdokładniejszej eliminacji prawa cywilnego ze sfery regulacji prawa własności. Regulacje te przybierały formy dekretów, uchwał Rady Ministrów, zarządzeń resortowych i okólników. Rysowała się w nich wyraźna tendencja do różnicowania zakresu obowiązków i ochrony w zależności od podmiotowości właściciela i rodzaju dóbr. Wielu czynności dokonywano w trybie przymusowym, a w rezultacie zasady prawa cywilnego regulowały coraz mniejszą część stosunków własnościowych.

Panowało zamieszanie, gdyż doszło do rozłączenia prawa własności i posiadania. Z jednej strony istnieli właściciele pozbawieni dostępu do mienia zajętego w ramach zarządu lub publicznej gospodarki lokalami, a z drugiej użytkownicy nieruchomości już rozparcelowanych w trakcie

²³ A. Machnikowska, *Prawo własności...*, s. 328–329.

reformy rolnej i osadnictwa oraz najemcy lokali skierowani decyzjami administracyjnymi.

Jednocześnie w PPR coraz głośniej zaczął dochodzić do głosu pogląd wzięty z doktryny marksistowsko-leninowskiej, w myśl którego prawo własności wywodzi się z woli państwa – i to ono powinno stać się bezpośrednim właścicielem większości mienia, zachowując wobec pozostałych właścicieli możliwość definiowania zakresu ich praw i obowiązków oraz kontroli interwencyjnej. Trwały przedłużające się prace nad całościową kodyfikacją prawa cywilnego, ale w 1950 r. wydano jedynie ustawę dotyczącą przepisów ogólnych²⁴. Wprowadziła ona do porządku prawnego dwie klauzule generalne, formalnie odnoszące się do wszystkich instytucji prawa cywilnego, w tym własności. Pierwsza nakazywała stosowanie wykładni uwzględniającej zasady ustroju i cel państwa ludowego, a druga do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego wprowadzała zasady współżycia społecznego. Obu klauzul zaczęto używać w ten sposób, że jak najszybsze uchwalenie nowych zasad, m.in. prawa rzeczowego, przestało być dla władzy koniecznością. Utrzymująca się kilkanaście lat defragmentacja systemu, spowodowana obecnością kilku reżimów prawnych (funkcjonowały liczne odrębne regulacje, modyfikowane dodatkowo przez prawo powielaczowe), miała natomiast dla władz tę zaletę, że umożliwiała swobodne poszerzanie zakresu administracyjnego zarządzania własnością.

Zgodnie z zainicjowaną kampanią polityczną stosunki społeczne, a w tym czasie i gospodarcze, weszły w fazę zaostrzonej walki klas. Strony tego konfliktu zaczęła reprezentować, w myśl radzieckiej wykładni prawa, własność społeczna i własność prywatna. Właściwe rozstrzygnięcie tego rodzaju antagonizmów stało się uniwersalnym uzasadnieniem nowej polityki władz. Własność obywateli ograniczano już nie z powodu pilnych potrzeb, lecz ideowych pryncypiów. Uważano, że własności państwowej nie należy poddawać „formalistycznemu” prawu cywilnemu, gdyż obniżałoby to efektywność gospodarki. W tym kierunku poszły też zmiany w organizacji wymiaru sprawiedliwości. Postępowania z udziałem jednostek uspołecznionych dekretem z 5.08.1949 r.

²⁴ Ustawa z 18.07.1950 r., Dz.U. Nr 34, poz. 311.

przekazano do właściwości państwowego arbitrażu gospodarczego²⁵, który reprezentując rewolucyjne poczucie prawa, trafniej i sprawniej niż sądy miał wspierać te podmioty w pomnażaniu własności społecznej. Sprawy obywateli pozostawiono sądom powszechnym, ze skróceniem toku instancji i pod kontrolą społeczną (ławnicy).

Od sędziów zaczęto żądać prawotwórczej wykładni i instruowano sądy, jak powinny rozstrzygać sprawy majątkowe oraz te, w których element prawa własności mógł odgrywać zdaniem urzędników istotną rolę (dysproporcja majątkowa stron, przynależność do różnych klas albo warstw społecznych). Resortowe okólniki informowały o ofensywie „elementów kapitalistycznych”, nakazując w związku z tym szczegółową ocenę klasowego podłoża zgłaszanych roszczeń, a w niektórych sprawach (powództwach o pewne rodzaje świadczeń pieniężnych) nawet wstrzymanie postępowania. Argument ministerstwa odwoływał się do przyszłego ustawodawstwa, które jednak nie pojawiało się w porządku prawnym albo wprowadzano je kilka lat później. Przykładem niech będzie fragment przemówienia H. Chmielewskiego na III Zjeździe Zrzeszenia Prawników Polskich: „coż można powiedzieć sędzi, która w 1950 r. w trybie zabezpieczenia powództwa, stosując normalną formułkę, żąda do wszelkich władz administracyjnych respektowania ochrony interesu sklepikarza przeciwko uspołecznionej przez władze instytucji handlu”²⁶. Większość sędziów nie była skłonna podać się tego typu instrukcjom, wobec czego w latach 1949–1951 dokonano weryfikacji kadr oraz zmiany programów nauczania na wydziałach prawa.

2.2. Lata 1952–1964

Konstytucja z 1952 r.²⁷ nadała szczególną rangę zasadom prawa własności, przesuwając ich granice poza te pochodzące z prawa cywilnego. Dokonano typizacji własności, dzieląc ją na społeczną, tj. ogólnona-

²⁵ Dz.U. z Nr 46, poz. 340 ze zm.

²⁶ A. Machnikowska, *Prawo własności...*, s. 351–352.

²⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.

rodową (państwową), spółdzielczą i organizacji społecznych, oraz na indywidualną (prywatną), tj. kapitalistyczną i drobnych wytwórców. Własność nie została wymieniona jako prawo obywatelskie.

Postanowienia dotyczące własności prywatnej sygnalizowały przede wszystkim istnienie ograniczeń, podważając deklarowaną wśród praw obywatelskich równość wobec prawa. Dla nieuspołecznionej własności nie zastrzeżono także innych tradycyjnych gwarancji, w tym odnoszących się do wywłaszczenia. Poręczono jedynie całkowitą ochronę własności osobistej, równolegle ustanawiając powszechny nakaz, pod rygorem karania „z całą surowością prawa” ochrony własności społecznej. W ten sposób prawo podmiotowe przekształcono w kierunku obowiązków na rzecz państwa. Szczególnej trosce i opiece ze strony państwa poddano mienie ogólnonarodowe. Bezprzymiotnikową pomoc oraz opiekę obwarowaną licznymi warunkami zadeklarowano indywidualnym gospodarstwom „pracujących chłopów”. Najniższy stopień ochrony zadeklarowano dla niektórych rodzajów dóbr własności prywatnej, takich jak ziemia, budynki i środki produkcji używane przez chłopów, rzemieślników i chałupników. Innej własności ustrojodawca nie gwarantował żadnych praw, za to zgodnie z art. 93 państwo zobowiązało się do „ograniczania, wypierania i likwidacji klas społecznych żyjących z wyzysku robotników i chłopów”.

Artykuł 94 Konstytucji z 1952 r. stanowił, że własność ogólnonarodowa to dobra naturalne, środki produkcji oraz infrastruktura gospodarcza. Państwo miało zastrzeżone prawo do interwencji w sprawy właściwego użytkowania ziemi jako dobra ogólnonarodowego. Z tych postanowień wywiedziono zasadę jedności mienia ogólnonarodowego. Państwo nie tylko otrzymało prawo do własności społecznej, ale stało się jej jedynym dysponentem. Marginalizacja praw majątkowych niepaństwowych organizacji i instytucji nie była autorskim projektem kierownictwa PZPR-u, lecz doktryny marksistowsko-leninowskiej. Takie podmioty jak spółdzielnie miały tylko pomóc w przekształceniu struktury społeczno-ekonomicznej. Skupiając środki, którymi dysponowali drobni producenci, przyczyniały się do usuwania pozostałej jeszcze po nacjonalizacji prywatnej własności.