

**Uchwała Nr 97/XI/2017**  
**Zarządu Głównego Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej**  
**podjęta drogą obiegową w dniu 28.11.2017 r.**

**w sprawie zaopiniowania projektu Ustawy o zrehabilitowaniu niektórych krzywd  
wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości  
lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r.**

**§ 1.**

Zarząd Główny Stowarzyszenia Notariuszy RP, w związku z otrzymanym od Ministra Sprawiedliwości (dalej „Projektodawca”), w dniu 20 listopada 2017 roku pismem w sprawie wyrażenia opinii o projekcie Ustawy o zrehabilitowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r. (dalej „projekt”) postanawia zgłosić poniższe uwagi do przesłanego projektu.

**Uwagi wstępne**

Jak wynika z tytułu projektu ustawy oraz jego uzasadnienia, podstawowym celem planowanej regulacji jest „zrehabilitowanie niektórych krzywd, naprawienie szkód wynikłych z przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 roku”. Mechanizmy prawne zaproponowane jednak w powyższym projekcie budzą bardzo poważne zastrzeżenia, ponieważ nie są w stanie doprowadzić do realizacji celu ustawy, co więcej, mogą przyczynić się do powstania nowych szkód u osób wyłączonej w okresie komunizmu. Wydaje się bowiem, że możliwości dochodzenia roszczeń wynikających z niniejszego projektu są niezwykle wąskie, a ograniczenia wprowadzono na wszystkich możliwych poziomach. Największym paradoksem zaś proponowanych rozwiązań jest to, że wbrew deklarowanej intencji dokonania ostatecznego rozwiązania odkładanego od 28 lat problemu reprivatyzacji, **projekt staje się kolejną regulacją nacjonalizacyjną, w wielu miejscach bardziej nawet radykalną od rozwiązań obowiązujących w czasach komunizmu.**

Wydaje się, że ograniczenia dotyczące wysokości (rekompensaty na poziomie 20/25% wartości utraconego mienia) oraz form możliwych rekompensat (wyłączenie zwrotów w naturze, rekompensata w formie bonów skarbowych), powinny stanowić całkowicie wystarczające, z punktu widzenia możliwości budżetowych Państwa, sposoby ograniczania skali możliwych

roszczeń reprivatyzacyjnych. Tymczasem projektodawca korzysta z wszystkich praktycznie możliwych do pomyślenia sposobów dalszego ograniczania skali roszczeń, przewidując kolejno:

- 1) liczne i trudne do spełnienia przesłanki pozytywnego nabycia prawa do roszczeń (art.6 ust. 1),
- 2) przesłanki negatywne nabycia prawa do roszczeń (art. 11),
- 3) szeroką listę podstaw nacjonalizacyjnych, które nie będą stanowiły podstaw do ubiegania się o rekompensaty (art. 12 ust. 1, art. 13),
- 4) bardzo daleko idące ograniczenia w dziedziczeniu roszczeń (art. 7 ust. 2),
- 5) krótkie i nieprzywralne terminy na zgłaszanie roszczeń oraz uzupełniania braków formalnych wniosków (art. 20 ust. 2 i ust. 3),
- 6) zamknięcie drogi dochodzenia jakichkolwiek roszczeń reprivatyzacyjnych nie tylko przez osoby, które będą uprawnione do rekompensat, ale również przez osoby tych roszczeń pozbawione (art. 76-78).

Ponieważ uzasadnienie projektu nie określa skali aktualnych roszczeń reprivatyzacyjnych, w rozbiciu na poszczególne kategorie roszczeń (ze względu na podstawy prawne nacjonalizacji), nie wiadomo wobec tego, jakie ewentualne „oszczędności” przynieść mają, nieuzasadnione również merytorycznie, poszczególne kategorie roszczeń wyłączone z możliwości ubiegania się o rekompensaty.

Ze względu na obszerność projektu oraz krótki czas na wyrażenie opinii nie jest możliwe dokonanie szczegółowej analizy wszystkich przepisów projektu, w szczególności rozwiązań z zakresu postępowania administracyjnego, służącego przyznaniu rekompensat dla byłych właścicieli, celowym jest jednak zwrócenie uwagi na wybrane rozwiązania, budzące najpoważniejsze wątpliwości prawne. Poniżej zostaną przedstawione szczegółowe uwagi do powyższego projektu ustawy, zgodnie z systematyką przyjętą w jego uzasadnieniu.

## **Uwagi szczegółowe**

### **I. Założenia ogólne**

Wątpliwości budzi w pierwszym rzędzie już sama warstwa terminologiczna projektu, od tytułu ustawy poczynając. Tytuł projektu ustawy zawiera bowiem szereg nieścisłości:

- a) zwrot „o zrekompensowaniu niektórych krzywd”, oznaczałby zgodnie z obowiązującą terminologią prawa cywilnego naprawę szkód o charakterze niemajątkowym, tymczasem regulacja dotyczy rekompensat za szkody majątkowe, obliczane na podstawie operatów szacunkowych określających wartości znacjonalizowanych nieruchomości, właściwszym byłoby zatem użycie terminu "szkód", w dalszej części projektu mowa jest również o

„zadośćuczynieniu” wbrew utrwalonemu znaczeniu, jakie termin ten posiada w naszym systemie prawnym. Przez zadośćuczynienie rozumie się bowiem naprawienie szkód o charakterze niematerialnym, tymczasem projekt dotyczy wyłącznie szkód o charakterze materialnym, ocenianych w toku stosownego postępowania przez rzeczoznawców majątkowych. Właściwszym byłoby zatem użycie terminu "odszkodowanie",

- b) „przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne” jest nieprecyzyjny, ponieważ beneficjentami dokonanej nacjonalizacji w sensie prawnym nie były "władze komunistyczne", lecz Skarb Państwa, który w dużej części nadal jest właścicielem przejętych dóbr; wydaje się, że określenie ram czasowych okresu w jakim następowała nacjonalizacja bądź komunalizacja byłoby w zupełności wystarczające,
- c) zwrot „wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944r” wskazywałby na objęcie ustawą zdarzeń, które nastąpiły dopiero po zakończeniu roku 1944, a więc najwcześniej w 1945 roku, tymczasem objęte nim są liczne akty prawne obowiązujące już w 1944 roku, w postaci dekretów PKWN, które weszły w życie już we wrześniu 1944 roku, wystarczyłoby zatem zastąpienie słowa „po” słowem „od”.

Jeśli chodzi o dalsze kwestie terminologiczne, w projekcie pojawia się szereg innych nieścisłości, takich jak na przykład wymienne używanie zwrotu „spadkobierca” oraz „osoba uprawniona”, czy też odwoływanie się do instytucji nieznanymi naszymu prawu jak np. wnioski o wydanie aktu poświadczenia dziedziczenia.

## **II. Jak problem reprivatyzacji został rozwiązany w innych krajach:**

Z uznaniem należy przyjąć, że projektodawca dostrzegł, że Polska jako ostatnie państwo spośród europejskich państw demokracji ludowej nadal nie rozwiązała problemu reprivatyzacji i pomocnym mogłoby być skorzystanie w tym zakresie z wypróbowanych już mechanizmów prawnych. W uzasadnieniu projektu przywołano rozwiązania prawne obowiązujące jedynie w dwóch krajach postsocjalistycznych (tereny byłej NRD oraz Czechy), z pominięciem pozostałych państw regionu, które tę kwestię rozwiązały (Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Słowenia i Chorwacja). Nie zdecydowano się również skorzystać z doświadczeń krajów naszego regionu w zakresie reprivatyzacji, wykluczając zwrot mienia nieruchomego w naturze.

## **III. Prawo do rekompensaty:**

Jako podstawowe uprawnienie byłych właścicieli znacjonalizowanych nieruchomości

przyjęto w projekcie „prawo do rekompensaty”. Charakter prawny tego prawa oraz szczegółowe zasady jego funkcjonowania budzą jednak szereg wątpliwości, ponieważ w założeniu projektodawcy ma być ono niezbywalne, niepodzielne oraz dziedziczne (art. 5). Tymczasem w dalszych przepisach projektu przewiduje się rozwiązania stojące w sprzeczności z tak zarysowanymi cechami tego prawa bowiem:

- 1) przewiduje się jego zbywalność oraz podzielność pomiędzy współuprawnionymi, poprzez wprowadzenie instytucji "wskazania współspadkobiercy" (art. 7 ust. 3);
- 2) przewiduje się jego podzielność poprzez "udział w prawie do rekompensaty" (art. 8 ust. 1);
- 3) ogranicza się możliwość dziedziczenia prawa wyłącznie do dziedziczenia ustawowego wstępnych i zstępnych, wyłączając całkowicie dziedziczenie testamentowe oraz dziedziczenie przez innych członków rodziny (rodzeństwo, zstępnych rodzeństwa, dziadków, zstępnych dziadków), co oznacza, że nie możemy mówić o pełnej dziedziczności prawa do rekompensaty.

Bez wątpienia kluczowym elementem projektu są przesłanki pozytywne uzyskania prawa do rekompensaty, wśród których niezbędne są kolejno:

- 1) wymóg posiadania obywatelstwa polskiego w momencie przejęcia nieruchomości (art. 6 ust. 1 lit c): może on wprawdzie budzić pewne kontrowersje, ale może być uzasadniany ze względu na ochronę interesu publicznego; dzięki jego zastosowaniu osobami uprawnionymi do uzyskiwania rekompensat byłoby wyłącznie spadkobiercy polskich obywateli, którzy zostali pozbawieni swej własności przez władze komunistyczne;
- 2) wymóg zamieszkiwania na terytorium RP na dzień przejęcia nieruchomości (art. 6 ust. 1 lit c) – jest absolutnie niezrozumiały, ponieważ jest nie tylko skrajnie niesprawiedliwy, ale wewnątrz sprzeczny z art. 6 ust. 1 lit a) in fine projektu, gdzie przewidziano, że pozbawienie obywatelstwa przez Radę Ministrów Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej uchwałami z 26.09.1945r. nie jest traktowane jako pozbawienie obywatelstwa, biorąc pod uwagę, że dotyczyło ono 76 wyższych oficerów Wojska Polskiego służących w Polskich Siłach Zbrojnych na Zachodzie i przebywających wówczas na emigracji, a więc nie spełniających przesłanki „zamieszkania na terytorium RP” w momencie przejęcia nieruchomości. Biorąc zaś pod uwagę datę wejścia w życie szeregu aktów nacjonalizacyjnych, pozbawia to prawa do rekompensaty praktycznie wszystkie osoby służące w Polskich Siłach Zbrojnych na Zachodzie oraz znajdujące się w niewoli niemieckiej, na przymusowych robotach, w obozach koncentracyjnych czy w sowieckich łagrach, w momencie wejścia w życie dekretów nacjonalizacyjnych,

3) wymóg posiadania obywatelstwa polskiego w momencie wejścia w życie ustawy oraz składania wniosku - jest równie niezrozumiały i krzywdzący dla spadkobierców byłych właścicieli, jak wymóg zamieszkiwania na terenie Polski w momencie dokonania nacjonalizacji. Dzięki zastosowaniu tej przesłanki w zupełnie nieuzasadniony sposób zostanie pozbawione prawa do rekompensaty bardzo liczne grono osób narodowości polskiej, które wyemigrowały na skutek komunistycznych represji z Polski, a z rozmaitych przyczyn obecnie nie posiadają już polskiego obywatelstwa. Dotyczy to zarówno osób zamieszkujących w krajach zachodnich jak i na terenach wchodzących w skład byłego Związku Radzieckiego. Bardzo trudno byłoby znaleźć uzasadnienie tak arbitralnego pozbawienia przedstawicieli Polonii prawa do ubiegania się rekompensaty. Argument o możliwości ubiegania się przez takie osoby o uzyskanie obywatelstwa polskiego należy z góry odrzucić, ponieważ koniecznym jest posiadanie obywatelstwa już w momencie wejścia w życie projektu. By uzmysłwić sobie jak bardzo jest to niesprawiedliwy i krzywdzący wymóg wystarczyłoby prześledzić losy potomków 76 oficerów Wojska Polskiego pozbawionych obywatelstwa przez komunistów, z generałami Andersem, Sosnkowskim, Borem-Komorowskim czy Maczkiem na czele. W momencie wyłączenia przez komunistów oficerowie ci z pewnością posiadali obywatelstwo polskie, przebywali jednak poza Krajem, a ich potomkowie w większości nadal mieszkają za granicą i nie posiadają już obywatelstwa polskiego.

Jeśli chodzi natomiast o **negatywne przesłanki uzyskania prawa do rekompensaty** (art. 11) **zdecydowanie pozytywnie** należy ocenić przesłanki określone w art. 11 ust. 1 pkt 1 (osoby, które otrzymały już uprzednio rekompensatę w innych formach), art. 11 ust. 1 pkt 2 (osoby uprawnione do stosownych odszkodowań na podstawie licznych umów indemnizacyjnych zawartych pomiędzy Polską a państwami obcymi oraz wymienione w art. 13 ust. 1 pkt 1)-3).

Zdecydowanie negatywnie ocenić jednak należy przesłankę negatywną uzyskania roszczenia, określoną w art. 13 ust. 1 pkt 4), przewidującą wyłączenie możliwości uzyskania rekompensaty za grunty przejęte na cele reformy rolnej. Zauważyć należy, że w odniesieniu do nieruchomości przejętych na podstawie dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej projektodawca przewidział niezwykle rozwiązanie prawne, sprowadzające się do jednoczesnego wykluczenia byłych właścicieli z prawa do ubiegania się o rekompensaty oraz zamknięcia drogi dochodzenia roszczeń w drodze stwierdzenia braku podpadania danej nieruchomości pod działanie dekretu o reformie rolnej. Rozwiązanie takie jest nie tylko skrajnie niesprawiedliwe, ale wręcz niemożliwe do racjonalnego wytłumaczenia i zapewne z tego powodu w treści uzasadnienia

projektu nie znajdują się jakiegokolwiek argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem.

Szczegółowe działanie zaproponowanego mechanizmu blokującego możliwość dochodzenia jakichkolwiek roszczeń przez byłych właścicieli ziemskich przedstawia się w poniższy sposób.

Jedną z przesłanek negatywnych uzyskania prawa do rekompensaty jest status osoby, która „była przed dniem wejścia w życie ustawy uprawniona do odszkodowania z tytułu nacjonalizacji dokonanej z naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej na mocy orzeczenia sądu lub decyzji administracji” (art. 11 pkt 5), co należy odczytywać w ten sposób, iż stwierdzenie przejęcia nieruchomości sprzecznie z prawem lub bez podstawy prawnej nastąpiło przed wejściem w życie ustawy. Tymczasem art. 13 pkt 4 projektu, przewiduje, że prawo do rekompensaty za nieruchomości przejęte na podstawie art. 2 ust. 1 lit b i lit e dekretu PKWN z dnia 06.09.1944 o przeprowadzeniu reformy rolnej co do zasady nie przysługuje „chyba, że nieruchomość została przejęta przez Skarb Państwa lub przez inną osobę prawną prawa publicznego z rażącym naruszeniem prawa albo bez podstawy prawnej”. Stwarzałoby to teoretycznie szanse osobom pozbawionym własności w taki właśnie sposób na wystąpienie o rekompensatę w trybie projektu. Okazuje się to jednak niemożliwe, ponieważ w związku z treścią art. 75 ust. 3 ustawy, toczące się postępowania w przedmiocie przejęcia własności przez Skarb Państwa na podstawie przepisów, o których mowa w art. 3 i art. 13 podlega umorzeniu oraz w związku z treścią art. 76 ust. 1, zgodnie z którym od dnia wejścia w życie ustawy nie można żądać wznowienia postępowania w sprawach decyzji o przejściu własności nieruchomości, ani nie stwierdza się nieważności decyzji w tych sprawach. Oznacza to praktycznie definitywne zamknięcie możliwości dochodzenia roszczeń związanych z nieruchomościami przejętymi w ramach reformy rolnej, ponieważ nie mogą się one toczyć na dotychczasowych zasadach (w trybie art. 156 Kpa), osobom wyłączonej nie przysługuje prawo do rekompensaty, jeśli nieruchomości zostały przejęte zgodnie z dekretem PKWN, a jeśli zostały przejęte sprzecznie z dekretem to jeśli ta niezgodność była stwierdzona przed wejściem w życie ustawy art. 11 pkt 5) pozbawia je statusu osoby uprawnionej. Reasumując, oznacza to praktycznie, że przepisy projektu są znacznie bardziej restrykcyjne niż sam dekret PKWN o reformie rolnej, ponieważ dekret przewidywał procedurę stwierdzania, iż dana nieruchomość nie podlegała przejęciu przez Skarb Państwa. Dodatkowo zdziwienie budzi brak uzasadnienia dla takiego rozwiązania w treści obszernego uzasadnienia projektu oraz co tym bardziej szokujące - umiejscowienie przepisu wyłączającego nieruchomości rolne spod możliwości uzyskania rekompensaty. O ile bowiem nieruchomości przemysłowe (również bez uzasadnienia takiego kroku) zostały po prostu z góry

wyłączone z prawa do rekompensat w art. 12 ust.2, gdzie ust. 1 przewiduje zakres pozytywnych podstaw nacjonalizacyjnych, a ust. 2 - zakres negatywny, o tyle wyłączenie gruntów rolnych mieści się w art. 13 ust. 2, umieszczonym po ust. 1 przewidującym takie podstawy nabycia jak: dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 listopada 1944r. o środkach zabezpieczających w stosunku do zdrajców Narodu czy też dekret z dnia 28 czerwca 1946r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939-1945.

### **Nieruchomości warszawskie**

- 1) Art.9 ust.5 projektu - zakres tego przepisu, zdaniem Stowarzyszenia, jest zbyt szeroki. Dekret z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz.279) („**Dekret Warszawski**”) obejmował swym zakresem całą Warszawę w granicach z 1945 r., w tym dzielnice nie zniszczone, jak Praga Północ, część Targówka, Pragi Południe, Bielan czy Ursynowa. Dotyczył również willowych dzielnic Warszawy: Żoliborza Oficerskiego, Sadyby itp. Stąd wnioski dekretowe, składane w oparciu o art.7 ust.1 dekretu, były składane nie tylko w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, ale również w odniesieniu do domów jednorodzinnych czy nieruchomości niezabudowanych. Wnioski te, w przypadku nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi, były powszechnie nierozpoznawane. Z kolei w domach tych często była ustanawiana odrębna własność lokali, a byli właściciele lub ich spadkobiercy już w okresie PRL-u zbywali prawo własności budynku (albo wyodrębnionych z niego lokali) wraz z roszczeniem o oddanie gruntu w wieczyste użytkowanie. W chwili obecnej również część tych wniosków albo jest nierozpoznana, albo została wydana wprawdzie decyzja administracyjna o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, ale nie została zawarta stosowna umowa. Z uwagi na art.78 pkt 2), art.77 i art.75 ust.1 pkt 1 **osoby te stracą zatem własność budynku (lokalu), roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, jak również nie nabędą prawa do rekompensaty**. Takie rozwiązanie, podyktowane zapewne chęcią nie objęcia ustawą tzw. handlarzy roszczeń, nie uwzględnia faktu, że obrót nieruchomościami warszawskimi był zjawiskiem częstym już w okresie PRL-u i nie dotyczył kamienic, ale nieruchomości zabudowanych willami, domami jednorodzinnymi lub domami zawierającymi kilka lokali, albo lokali wyodrębnianych z takich nieruchomości.
- 2) art.78 pkt 2), art.77 i art.75 ust.1 pkt 1: przepisy te przewidują utratę mocy Dekretu Warszawskiego i wygaśnięcie roszczeń o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Realizacja

roszczenia z art.7 ust.1 dekretu i nabycie prawa użytkowania wieczystego jest dwuetapowe: najpierw wydawana jest decyzja administracyjna o ustanowieniu tego prawa określająca na czym rzecz i na jakich warunkach prawo użytkowania wieczystego jest ustanawiane, a potem zawierana jest w wykonaniu tej decyzji, umowa, w formie aktu notarialnego, o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Wynika to z art.27 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016r., poz.2147 ze zm.). W rezultacie przepisy te spowodują wygaśnięcie roszczeń o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, jak również własności budynków (objętych dyspozycją art.5 Dekretu Warszawskiego) i lokali w nich wyodrębnionych, także tych osób, które uzyskały już wprawdzie ostateczną decyzję o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, ale nie zawarły jeszcze stosownej umowy. Trudno uznać to za trafne rozwiązanie z uwagi na jego wątpliwą konstytucyjność.

#### IV. **Przejęte dobra kultury:**

Proponowane rozwiązania prawne dotyczące roszczeń z tytułu nacjonalizacji ruchomości stanowiących dobra kultury zostały skonstruowane w taki sposób, że spełnienie wszystkich warunków przez byłego właściciela jest praktycznie niemożliwe. Kluczowym jest tutaj art. 42 ust. 3 pkt 1), zgodnie z którym nie podlegają zwrotowi ruchomości stanowiące części składowe albo przynależności nieruchomości przejętej, przez co należy rozumieć wyposażenie ruchome przejętych przez Skarb Państwa nieruchomości. W okresie komunizmu przejmowanie nieruchomości wraz z całym wyposażeniem ruchomym stanowiło bowiem główny sposób nacjonalizacji dóbr ruchomych (zazwyczaj bez jakiegokolwiek podstawy prawnej).

Ponadto zgodnie z treścią art. 48 ust. 1 i ust. 2 ustala się prawo wykupu przez Skarb Państwa rzeczy ze świadczeniem pieniężnym odpowiadającym 20% wartości. Oznacza to praktycznie, iż jeśli nawet istniałaby możliwość dokonania zwrotu w naturze danego zabytku ruchomego, może on zostać wykupiony przez Skarb Państwa za 20% wartości, co jest rozwiązaniem co najmniej wątpliwym konstytucyjnie (art. 21 ust. 2 Konstytucji przewidującym wyłączenie jedynie za słusznym odszkodowaniem). Przymusowy odkup za ułamkową część wartości rzeczy ruchomej prowadziłby bowiem po prostu do nacjonalizacji dóbr ruchomych, które przejęte zostały przez władze komunistyczne bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, na krótki okres zwrócone zostały byłym właścicielom a następnie odkupione za ułamek wartości przez Skarb Państwa na podstawie przepisów projektowanej ustawy. Tym samym, co warto podkreślić,



projektowane rozwiązanie w razie wejścia w życie, prowadziłyby nie tyle do reprivatyzacji, co nacjonalizacji dóbr kultury.

## **V. Uchylenie lub zmiana prawomocnego orzeczenia**

Projekt przewiduje instytucję uchylenia lub zmiany prawomocnego orzeczenia (art. 49 i 50 projektu), jak wynika z uzasadnienia mającą na celu odwrócenie efektów „dzikiej reprivatyzacji” niektórych gruntów „w dużych miastach”. Wynika to jednak jedynie z treści uzasadnienia, lecz już nie z brzmienia samych projektowanych przepisów, co oznacza, że instytucja ta może być stosowana w odniesieniu do każdej nieruchomości. Nie jest wykluczone również stosowanie jej jako środka zastępującego zamkniętą drogę administracyjnego dochodzenia nieważności nacjonalizacji nieruchomości, a więc wbrew interesom Skarbu Państwa, ponieważ legitymowany czynnie jest tutaj dotychczasowy właściciel lub jego spadkobierca. Instytucja uchylenia prawomocnego orzeczenia, odnosząca się również „odpowiednio” do „wpisu dokonanego na podstawie aktu notarialnego, na podstawie którego osoba trzecia nabyła prawo lub została zwolniona z obowiązku, chyba, że w chwili dokonania odpłatnej czynności prawnej nie wiedziała i przy zachowaniu należytej staranności nie mogła się dowiedzieć o istnieniu podstawy uchylenia orzeczenia albo podstawy odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego”. W zaproponowanym brzmieniu, które jest bardzo niejasne i nieprecyzyjne, instytucja ta wprowadza daleko idące możliwości ingerowania w ukształtowane już stosunki własnościowe, posiadając charakter nadzwyczajny, przy trudnych do oceny obecnie skutkach. Wprawdzie projektodawca odsyła w kwestiach nieuregulowanych do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o wznowieniu postępowania, nie rozwiązuje to jednak wszystkich wątpliwości związanych z wprowadzeniem takiej instytucji do porządku prawnego. Zwrócić należy uwagę, iż bez dokonywania nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego wprowadzana jest zupełnie nowa instytucja procesowa, o trudnych do przewidzenia skutkach.

## **VI. Nabycie nieruchomości opuszczonych:**

Proponowane rozwiązania prawne stanowią wyraźne nawiązanie do nie obowiązującego już od 1947 roku art. 713 Kodeksu Napoleona, zgodnie z którym „dobra niemające właściciela należą do państwa”. Stanowi więc bardzo uniwersalną podstawę prawną do nacjonalizacji nieruchomości. Po pierwsze zdziwienie musi budzić jednak umieszczenie takich norm w akcie

prawnym służącym reprivatyzacji. Po drugie, szereg rozwiązań szczegółowych służących do nacjonalizacji nieruchomości „niczych” budzi poważne wątpliwości pod kątem zgodności z ogólnymi zasadami konstytucyjnej ochrony własności oraz obowiązujących norm prawa cywilnego dotyczących zasiedzenia. Do kwestii nieuregulowanych stosuje się bowiem przepisy o zasiedzeniu. Kontrowersyjne i mocno wątpliwe jest tutaj rozwiązanie polegające na odmiennym od ogólnego traktowaniu przerwy w posiadaniu nieruchomości. Zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi biegu okresu zasiedzenia, przerwa w posiadaniu przerywa również bieg przedawnienia (art. 124 §1 Kodeksu cywilnego), zgodnie jednak z treścią art. 72 projektu, po takiej przerwie termin zasiedzenia nie biegłby od nowa, ale byłby kontynuowany.

## **VII. Przepisy przejściowe i końcowe**

Wśród zmian przewidzianych w przepisach obowiązujących jako istotne dla obrotu nieruchomościami należy wskazać zmiany art. 34 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez dodanie po ust. 1 po pkt 2 pkt 2a, przewidującym dodatkową kategorię osób uprawnionych do prawa pierwszeństwa nabycia, obok dotychczasowej tj. jest poprzednich właścicieli zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą w postaci osób uprawnionych do rekompensaty w postaci świadczenia pieniężnego.

## **VIII. Skutki finansowe**

Zdaniem Stowarzyszenia skutki finansowe wprowadzenia ustawy zostały ujęte w uzasadnieniu projektu ustawy bardzo nieprecyzyjnie. Co ciekawe, ocena skutków finansowych regulacji nie jest skorelowana z proponowanymi w ustawie rozwiązaniami wyłączającymi ogromną ilość kategorii dóbr spod działania ustawy. Tymczasem ocenę skutków regulacji oparto na założeniu, że znane aktualnie roszczenia reprivatyzacyjne, w wyniku ograniczenia "prawa do rekompensaty" do 20/25% wartości znacjonalizowanego mienia, będą stanowiły taki właśnie procent obecnie znanych roszczeń. Ponieważ jednak projekt ogromną część roszczeń reprivatyzacyjnych z góry wyklucza (nieruchomości przemysłowe, rolne, praktycznie wszystkie dobra kultury oraz kilkadziesiąt szczegółowych kategorii dóbr wymienionych w projekcie) z jednej strony, a z drugiej strony w odniesieniu do gruntów warszawskich - znacznie poszerza listę

podmiotów uprawnionych do dochodzenia roszczeń, założenia skutków finansowych regulacji są mocno zawyżone.

Stowarzyszenie Notariuszy stoi na stanowisku, że - jak było to już podkreślane na wstępie - ograniczenia co do wysokości proponowanych form rekompensat stanowią wystarczającą ochronę budżetu Państwa przed nadmiernym obciążeniem z tytułu potencjalnych roszczeń osób wyłączonej przez władze komunistyczne i nie zachodzi tutaj konieczność stwarzania licznych norm ograniczających, podmiotowo i przedmiotowo, możliwości dochodzenia roszczeń. Jedynymi zaś uzasadnionymi wyłączeniami są te dotyczące Ziem Odzyskanych, prawidłowo przewidziane w treści projektu.

## **XI. Przepisy odnoszące się do notariatu:**

Przepisy projektu odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do notariatu i czynności notarialnych są nieliczne i nie budzą poważniejszych wątpliwości za wyjątkiem przepisu przewidującego wymienianie w treści aktu poświadczenia dziedziczenia (dalej: APD) okoliczności czy spadkobierca spełnia wymogi określone w art. 7 ust. 2 projektowanej ustawy.

- 1) notarialne poświadczenie własnoręczności podpisu na pełnomocnictwie (art. 21 ust. 1): rozwiązanie czytelne i nie budzące wątpliwości,
- 2) poświadczenie podpisu na „wskazaniu uprawnionego” przez współuprawnionych (art. 7 ust. 3), przy czytelnym odwołaniu się do instytucji notarialnego poświadczenia własnoręczności podpisu, niejasnym jest charakter prawny „wskazania uprawnionego”, przypominającym rodzaj cesji wierzytelności, warto byłoby tutaj odwołać się do istniejących instytucji prawa cywilnego, a nie tworzyć nowe,
- 3) notarialne poświadczenie dziedziczenia – prawidłowo akt poświadczenia dziedziczenia (art. 21 ust. 2) - modyfikowanie obligatoryjnej treści aktu poświadczenia dziedziczenia w drodze innej niż nowelizacja prawa o notariacie uznać należy za rozwiązanie błędne, niezależnie od treści proponowanych zmian. Dodatkowo brzmienie tego przepisu jest bardzo niejasne, ponieważ nie sposób ustalić jakie konkretnie informacje miałyby się w związku z nim znaleźć w treści APD. Ponadto warto zwrócić uwagę na dalsze niejasne rozwiązania proponowane w tym zakresie:
  - a) „wniosek o wydanie notarialnego poświadczenia dziedziczenia” - odwołanie się do nieznanego prawa o notariacie instytucji prawnej, powodowane zapewne przekonaniem co

do identyczności mechanizmów rządzących sądowym i notarialnym stwierdzeniem dziedziczenia,

- b) konieczność umieszczenia w treści APD lub sądowego stwierdzenia nabycia spadku informacji o tym, czy "spadkobierca spełnia wymogi określone w art. 7 ust. 2 ustawy": rozwiązanie niejasne i niecelowe, ponieważ: nie jest rolą podmiotów dokonujących stwierdzenia nabycia spadku, wchodzenie w kompetencje organów administracyjnych (wojewoda) władnych od oceny czy danej osobie przysługują roszczenia reprivatyzacyjne.

### **Podsumowanie**

**Zarząd Główny Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej** pragnie docenić cenną inicjatywę legislacyjną mającą na celu po wielu latach zaniechań w tym zakresie, uregulowanie problemu reprivatyzacji w Polsce. Zapewne wbrew intencjom autorów projektu, który w założeniu miał stać się kompleksowym uregulowaniem kwestii reprivatyzacji w Polsce, proponowane rozwiązania powodują jednak skutek odwrotny od zamierzonego i w razie wejścia w życie będą powodowały utrwalenie decyzji nacjonalizacyjnych podjętych przez władze komunistyczne, połączone z definitywnym zamknięciem osobom wywłaszczonym możliwości dochodzenia roszczeń o zwrot lub odszkodowanie z tytułu przejęcia ich dóbr przez Skarb Państwa.

Proponowane rozwiązania są bowiem:

- 1) wątpliwe pod kątem konstytucyjnym (naruszenie zasady równości obywateli wobec prawa oraz zasady wywłaszczenia dopuszczalnego tylko za słusznym odszkodowaniem);
- 2) zamiast kompleksowych- fragmentaryczne, wyłączając z zakresu roszczeń reprivatyzacyjnych szereg aktów nacjonalizacyjnych, w tym w pierwszym rządzie ustawę z dnia 03.01.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej oraz dekret PKWN z dnia 06.06.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej,
- 3) niesprawiedliwe, ponieważ wprowadzają niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli, pod kątem nie tylko obywatelstwa, ale i miejsca zamieszkania w momencie nacjonalizacji – w stosunku do jednych grup obywateli, w stosunku do części grupy wykluczając je z możliwości uzyskania jakiegokolwiek odszkodowania, części osób wywłaszczonych proponując niemożliwe do spełnienia warunki uzyskania rekompensaty,
- 4) w miejsce reprivatyzacji stanowią kolejny akt nacjonalizacyjny (przepisy o zamknięciu drogi stwierdzenia nieważności aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem prawa,

- przejęcie nieruchomości „niczych”, przepisy o nabyciu przez Skarb Państwa nieruchomości niczych, wykup nieruchomości za 20% wartości);
- 5) wadliwe legislacyjnie i wewnętrznie niespójne, by przywołać tylko przepisy dotyczące stwierdzenia nabycia spadku,
  - 6) wprowadzają rozwiązania nieznanne polskiemu systemowi prawa prywatnego w szczególności dotyczące statusu spadkobiercy, reguł zasiedzenia oraz uchylenia skutków prawnych.
  - 7) nierealistyczne odnośnie terminów na załatwianie wniosków restytucyjnych, biorąc pod uwagę, że procedury związane z odszkodowaniami związanymi z tzw. mieniem zabużańskim prowadzone są nieprzerwanie od kilkudziesięciu lat.

### **Wnioski:**

Z wszystkich przyczyn wskazanych wyżej, Projekt Ustawy o zrehabilitowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r. w aktualnym brzmieniu **Zarząd Stowarzyszenia opiniuje negatywnie.**

Gdyby prace legislacyjne byłyby nad nim kontynuowane, wymagałby on bardzo gruntownych zmian, wśród których należałoby przede wszystkim:

- 1) poprzedzić prace legislacyjne zebraniem danych o skali i wartości aktualnych roszczeń reprivatyzacyjnych, z osobnym wskazaniem ich podstaw prawnych;
- 2) rozdzielić problematykę gruntów warszawskich oraz pozostałych, jako realizowanych na odrębnych podstawach prawnych i w odmiennych trybach postępowania lub ewentualnie ograniczyć proponowaną regulację do problematyki gruntów warszawskich, a w ramach gruntów warszawskich zrezygnować z poszerzania katalogu osób uprawnionych do występowania z roszczeniami,
- 3) wyłączyć do osobnej regulacji przepisy nacjonalizacyjne,
- 4) dostosować terminologię ustawy do przyjętej terminologii prawa cywilnego oraz postępowania cywilnego,
- 5) zmienić konstrukcję prawa do rekompensaty w ten sposób by było ono w pełni dziedziczne, podzielne i zbywalne w ograniczonym zakresie tj. pomiędzy spadkobiercami byłych właścicieli,
- 6) ograniczyć przesłanki pozytywne nabycia prawa do rekompensaty do pozbawienia prawa własności nieruchomości w okresie 1944-1989 i posiadania obywatelstwa polskiego w

momencie wyłączenie, za nielicznymi wyjątkami uzasadnionymi wyłącznie interesem publicznym i szczegółowo uzasadnionymi w uzasadnieniu projektu,

- 7) w przypadku przyjęcia konieczności wyłączenia pewnych podstaw nacjonalizacyjnych z prawa do rekompensaty przyjąć rozwiązania niezamykające osobom poszkodowanym administracyjnej drogi do uchylecia aktów nacjonalizacyjnych,
- 8) w ramach roszczeń związanych z ruchomościami zrezygnować z niemożliwych do spełnienia warunków (wyłączenie przynależności nieruchomości) oraz prawa wykupu,
- 9) zmienić katalog ustaw nacjonalizacyjnych objętych ustawą w ten sposób, by zlikwidować wewnętrznie sprzeczne normy ustawy,
- 10) doprecyzować normy zmieniające ogólne mechanizmy prawa i postępowania cywilnego dotyczące dziedziczenia, wznowienia postępowania, stwierdzenia nabycia spadku oraz zasiedzenia.

## § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Za Zarząd

Izabella Soroko – Borska

Anna Dańko – Roesler

Członek Zarządu Stowarzyszenia

Prezes Stowarzyszenia