

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

dr Kamil Zaradkiewicz

**Zarys propozycji regulacji ustawowej zadośćuczynienia
osobom, które w związku z wojną i zmianą granic
pozostały mienie poza terytorium Polski**

Warszawa 2002

Spis treści

1. Uwagi ogólne.....	1
2. Definicje podstawowych pojęć.....	2
3. Prawa utracone i uprawnieni w ustawie reprivatyzacyjnej	3
4. Uczestnictwo w programie rekompensacyjnym jednostek samorządu terytorialnego.....	7
5. Zakres podmiotowy przyszłej ustawy	10
6. Zakres przedmiotowy przyszłej ustawy	21
7. Fundusz Majątku Restytucyjnego.....	44
8. Postępowanie	46
9. Dowody	47
10. Roszczenia - prawo do świadczenia rekompensacyjnego.....	48
11. Renta restytucyjna jako świadczenie rekompensacyjne.....	52
12. Zarząd majątkiem F.M.R., powiernictwo.....	54
13. Przepisy przejściowe, <i>vacatio legis</i>	55

1. Uwagi ogólne

Od czasu podpisania pod koniec 1944 r. tzw. umów republikańskich z Litewską, Białoruską oraz Ukraińską Socjalistycznymi Republikami Radzieckimi stanowiących podstawę do przesiedleń ludności polskiej z terytoriów włączonych do ZSRR po II wojnie światowej oraz początku realizacji procesu nabywania przez przesiedlonych uprawnień do ekwiwalentu za mienie pozostawione na tych terenach, minęło niemal sześćdziesiąt lat. W tym czasie nie udało się ostatecznie rozwiązać problemu rozliczeń rekompensat z tytułu pozostawienia majątków przez repatriantów, powszechnie określanych jako „zabużanie”. Przyczyny tego stanu rzeczy są różne, jednak wśród nich dwie zasługują na szczególną uwagę. Ustawodawca polski przyjął w szeregu ustaw regulujących kwestie rekompensat za mienie zabużańskie jako jedyną w zasadzie formę zadośćuczynienia możliwość zaliczania wartości pozostawionego mienia na poczet ceny nabycia własności albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Już sama ta formuła - jak można było zresztą przewidzieć - nie pozwalała na ostateczne zamknięcie kwestii rekompensat. Z jednej bowiem strony wskazanie daty ostatecznego wygaśnięcia takiego uprawnienia oznaczałoby pozostawienie węższego bądź szerszego kręgu osób, które nie uzyskały należnego ekwiwalentu, z drugiej - brak takiego terminu implikował możliwość realizacji uprawnienia do zaliczania *ad infinitum*, a tym samym nie wymagał od zainteresowanych podjęcia aktów staranności w celu nabycia prawa. Po drugie, w wyniku przekształceń ustrojowych lat pięćdziesiątych XX w., katalog gruntów Skarbu Państwa przeznaczonych do zbycia na rzecz innych podmiotów, w tym zabużan, ulegał stopniowo istotnemu zawężeniu, czemu początek dała przeprowadzona w 1990 r. reforma administracji publicznej i powstanie gmin jako mających osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego (por.: «*Mienie zabużańskie*», s. 33-34).

Zakładając konieczność ostatecznego uregulowania kwestii zadośćuczynienia z tytułu mienia pozostawionego poza obecnym obszarem Polski należy przyjąć (na co wskazuje się w przygotowanym w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości opracowaniu „«Mienie zabużańskie» jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim”), celowość uchwalenia nowej ustawy, która *pro futuro* regulowałaby całościowo zagadnienie ostatecznego rozliczenia. Założenie to powinno skutkować zgodą na wyłączenie jako

zasady przyjmowanej dotychczas w ustawodawstwie polskim (ostatnio przede wszystkim w ustawie o gospodarce nieruchomościami) formuły „zaliczania wartości mienia” przy nabywaniu prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Koncepcja ta okazała się niewystarczająca, a - jak wskazuje się w wielu dokumentach - w wyniku przekształceń własnościowych po roku 1989 w praktyce w zasadzie niemożliwa do zrealizowania.

Niniejszy zarys propozycji rozwiązań ustawowych nawiązuje do przygotowanych w lipcu i sierpniu 2002 r. rozważań zawartych w rozdziale V przygotowanego przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości opracowania autorstwa J. Sadowskiego, R. Trzaskowskiego i K. Zaradkiewicza pt. „*Mienie zabużańskie*» jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim” (cyt. dalej jako „*Mienie zabużańskie*”). W związku z tym szeregu uwag zawartych w tamtym opracowaniu nie powtórzono poniżej. Poniższe propozycje uwzględniają też i rozwijają niektóre postulaty zawarte w „*Założeniach do projektu ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia pozostawionego poza granicami RP*” przygotowanych w połowie 2002 r. w Ministerstwie Skarbu Państwa oraz niektóre rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy reprivatyzacyjnej Sejmu III kadencji (projekt rządowy)¹.

Warto też zaznaczyć, iż poniższe uwagi mają charakter ogólny, stanowiąc jedynie zarys propozycji rozwiązań ustawowych, nie wskazując jednak wyczerpująco szczegółowych unormowań dotyczących rekompensat z tytułu mienia zabużańskiego. Przygotowanie szczegółowych rozwiązań ustawowych wymaga pogłębionych studiów analitycznych oraz prawno-historycznych.

2. Definicje podstawowych pojęć

Zaprezentowany poniżej zarys założeń projektu przyszłej ustawy wymaga już na wstępie wyjaśnienia podstawowych pojęć, używanych w dalszej części opracowania. Poniższe definicje powinny być - w wypadku uwzględnienia zawartych w niniejszym opracowaniu założeń - uwzględnione w przyszłej ustawie:

¹ Rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, druk Sejmu III kadencji nr 1360.

- data graniczna bezwzględna - datą tą jest ostateczny termin zakończenia repatriacji obywateli polskich (do ustalenia);
- data graniczna względna - datą tą jest chwila wkroczenia wojsk sowieckich na terytorium RP w granicach z 1939 r.;
- ekwiwalent za mienie zabużańskie - możliwość zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza granicami RP na cenę nabycia nieruchomości Skarbu Państwa albo prawa użytkowania wieczystego gruntów państwowych na podstawie dotychczasowego ustawodawstwa polskiego z lat 1945-1997;
- osoba uprawniona - osoba fizyczna albo osoba prawna prawa prywatnego, której przysługiwały prawa utracone;
- mienie pozostawione - jakiegokolwiek prawa utracone w poniższym rozumieniu przysługujące określonej osobie;
- prawa utracone - co do zasady wszelkie prawa majątkowe nabyte zgodnie z prawem polskim, z wyłączeniem roszczeń odszkodowawczych i z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, które nie zostały zaspokojone albo wygasły wyłącznie na skutek zmiany granic Polski po 1944 roku, z wyłączeniem praw które wygasły na skutek szkód wojennych z uwagi na zniszczenie bądź uszkodzenie ich przedmiotu;
- renta restytucyjna - szczególna postać świadczenia rekompensacyjnego za prawa utracone (mienie pozostawione) przysługująca osobom o określonym niskim poziomie dochodów;
- świadczenie rekompensacyjne - świadczenie, które przysługiwać ma osobie uprawnionej na mocy przyszłej ustawy z tytułu praw utraconych (mienia pozostawionego);
- zadośćuczynienie - zobowiązanie Funduszu Majątku Restytucyjnego do świadczenia rekompensacyjnego nie przenoszące co do zasady wysokości 70-80% mienia pozostawionego;

3. Prawa utracone i uprawnieni w ustawie reprivatyzacyjnej

Próbie całościowej regulacji kwestii zadośćuczynienia osobom, które pozostawiły mienie poza granicami RP podjęto po 1989 r. w ustawie 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. Uchwalona przez Sejm RP w 2001 r. ustawa reprivatyzacyjna, zawetowana przez Prezydenta RP², dotyczyła jedynie rekompensat z tytułu utraty nieruchomości³. Zgodnie z jej art. 3 ust. 1, osobą uprawnioną do świadczenia reprivatyzacyjnego, miała być „osoba fizyczna, która w dniu utraty własności była obywatelem polskim”. Ponadto ustawa zaliczała do tej kategorii:

- „osoby pozbawione obywatelstwa polskiego na podstawie uchwały Rady Ministrów z dnia 26 września 1946 r. o pozbawieniu obywatelstwa polskiego”.
- „osoby, które utraciły własność nieruchomości po dniu 1 września 1939 r. na obszarach wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej, które po II wojnie światowej weszły w skład terytorium Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, pod warunkiem, że w okresie do dnia 1 stycznia 1999 r. opuściła terytorium byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich”.
- „osoby, które utraciły własność na podstawie przepisów dotyczących nieruchomości stanowiących własność obywateli państw obcych, a następnie nabyła obywatelstwo polskie na podstawie ustawy z dnia 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz.U. Nr 15, poz. 106) lub dekretu z dnia 22 października 1947 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 65, poz. 378), chyba że opuściły terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do dnia 8 marca 1984 r.”

Jeżeli osoba uprawniona zmarła, zgodnie z ust. 5 art. 3, prawa wynikające z ustawy miały przejść na osoby fizyczne, które „na mocy prawa polskiego dziedziczyły po niej spadek” albo spadkobierców tych ostatnich. Z kręgu osób uprawnionych wyłączone osoby prawne, a ponadto, stosownie do art. 4 ustawy:

- 1) „osoby, którym z tytułu określonego w art. 2 ust. 1 przysługiwały od państw obcych uprawnienia odszkodowawcze, wynikające z umów międzynarodowych zawartych po dniu 1 stycznia 1944 r. między Państwem Polskim lub jego rządem a państwami obcymi lub ich rządami”;

² Druk Sejmu III kadencji nr 2719 z dnia 22 marca 2001 r.

³ Por. na temat ustawy rozważania zawarte w opracowaniu P. Kuglarza, Reprivatyzacja, (w:) tenże (red.), Od totalitaryzmu do demokracji. Pomiędzy “grubą kreską” a dekomunizacją - doświadczenia Polski i Niemiec, Kraków 2001.

- 2) „osoby, które utraciły obywatelstwo polskie na podstawie dekretu z dnia 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (Dz.U. Nr 55, poz. 310)”.

W wypadku nieruchomości, które zostały utracone na terytorium pozostałym poza obszarem obecnego Państwa Polskiego, za dzień utraty własności należało uważać (art. 5 ust. 2 projektu rządowego) dzień 1 września 1939 r.

W sprawach o przyznanie świadczenia reprivatyzacyjnego organem właściwym miał być „wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej w dniu wejścia w życie ustawy, a jeśli osoba uprawniona w tym dniu nie zamieszkiwała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej organem tym [miał być] wojewoda mazowiecki”, zaś organem odwoławczym - minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (art. 41). Do wniosku o przyznanie świadczenia należałoby - według założeń projektu rządowego - odpis z księgi wieczystej lub inny dokument świadczący „o utracie własności nieruchomości po dniu 1 września 1939 r. na obszarach wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej, które po II wojnie światowej weszły w skład terytorium Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Do wniosku powinien być dołączony również dokument stwierdzający posiadanie obywatelstwa polskiego w dniu utraty własności” oraz - w wypadku spadkobierców - orzeczenie stwierdzające nabycie spadku.

„Mienie zabużańskie” a reprivatyzacja

Nie ulega wątpliwości, iż zagadnienie tzw. „mienia zabużańskiego” nie jest bezpośrednio związane z problematyką restytucji majątku znacjonalizowanego, skonfiskowanego lub wywłaszczonego w trakcie bądź po II wojnie światowej, choć istnieją pewne elementy wspólne. W obu przypadkach przede wszystkim możliwe jest zastosowanie podobnych ustawowych mechanizmów rozliczeń. Pozostając wyłącznie w kręgu rozważań jurydycznych należy jednak zauważyć, iż utrata majątku w obu wypadkach odbywała się na zupełnie odmiennych zasadach, na podstawie różnych aktów normatywnych. Zagadnienie „reprivatyzacji” *sensu stricte* dotyczy w pierwszym rzędzie możliwości zwrotu (*restitutio*) byłym właścicielom przedmiotów (głównie nieruchomości) odebranych im w ramach procesu nacjonalizacji bądź komunalizacji przez państwo po II wojnie światowej. Istnieje zatem w tym przypadku przynajmniej teoretyczna możliwość restytucji mienia w naturze, natomiast kwestia

zadośćuczynienia w innej postaci jest wtórna w tym sensie, iż zależy od faktycznej niemożliwości restytucji odebranego mienia. Natomiast w przypadku „mienia zabużańskiego” zwrot w naturze jako realizacja zobowiązań przyjętych przez Państwo Polskie nie jest w ogóle możliwy. Tutaj dopuszczalna jest jedynie - jak to ma miejsce obecnie - „zaliczenie wartości mienia pozostawionego” poza granicami Polski na cenę kupna nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego, bądź rekompensata pieniężna („zadośćuczynienie”), względnie różnego rodzaju „ulgi” finansowe. Różnice te powodują, iż przynajmniej teoretycznie możliwe jest odrębne rozważenie dopuszczalności i zakresu ewentualnych działań zmierzających do zmniejszenia szkód majątkowych, jakich doznały osoby, którym majątki zostały odebrane lub które utraciły je w inny sposób. Z drugiej strony, nie budzi wątpliwości, że wspólnym mianownikiem w obu przypadkach jest przede wszystkim otwarty problem uznania przez państwo obowiązku podjęcia takich działań, choć w przypadku „mienia zabużańskiego” nie chodzi wyłącznie o wymiar moralny, lecz - co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - o szczególne zobowiązanie państwa do ustawowej regulacji tej kwestii wynikające z umów międzynarodowych. Istotne różnice co do sytuacji faktycznej i prawnej sprawiają, iż obie kwestie nie tylko mogą, ale wręcz powinny być rozważane odrębnie. Ewentualne rozwiązanie problemu świadczeń rekompensacyjnych dla byłych właścicieli majątków nieruchomości znajdujących się obecnie w granicach Litwy, Białorusi i Ukrainy z pewnością nie zamknie rozdziału rozliczeń majątkowych państwa wobec osób, których majątki zostały im w taki czy inny sposób odebrane po 1944 r. W obu przypadkach zatem konieczne jest opracowanie ustawowego mechanizmu regulującego możliwość i zakres przynajmniej częściowego realnego naprawienia krzywd. Jakkolwiek zatem nie można wykluczyć - jak uczyniono to w ustawie reprivatyzacyjnej z 2001 r. - przyjęcia całościowej regulacji ustawowej, to jednak wskazane powyżej różnice wymagać będą szczególnego unormowania restytucji majątku oraz świadczeń rekompensacyjnych za „mienie zabużańskie”.

4. Uczestnictwo w programie rekompensacyjnym jednostek samorządu terytorialnego - wzmianka

Jak już wskazano w opracowaniu «*Mienie zabużańskie*», możliwość partycypacji w procesie przyznawania świadczeń rekompensacyjnych jednostek samorządu terytorialnego nie jest sprzeczna, jak się czasem błędnie wskazuje w związku z rozważaniami na temat przyszłej regulacji ustawowej dotyczącej reprivatyzacji, z Konstytucją RP (por. literaturę przywołaną w opracowaniu «*Mienie zabużańskie*», s. 118-123, w szczególności na s. 122-123⁴). W tym miejscu należy podkreślić, że obciążenia wynikłe z konieczności zadośćuczynienia czy to w ramach procesu reprivatyzacji, czy rekompensat za mienie zabużańskie, co do zasady powinny spoczywać na instytucjach publicznych, tj. Skarbie Państwa i jednostkach samorządowych. Jakkolwiek nie można wykluczyć możliwości zaspokajania roszczeń przez nałożenie na obywateli daniny podatkowej, jednak z uwagi na istniejącą sytuację ekonomiczną nie wydaje się możliwe zupełne przerzucenie ciężaru obciążeń publicznoprawnych na społeczeństwo wzorem rozwiązań przyjętych po II wojnie światowej w Republice Federalnej Niemiec (niem. *Lastenausgleich*)⁵. W konsekwencji źródła finansowania należy poszukiwać w środkach, uzyskanych z tytułu umów sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, prywatyzacji, czynszów najmu i dzierżawy (w tym nieruchomości rolnych), opłat okresowych z tytułu użytkowania wieczystego, kwot przeznaczanych z budżetu państwa, dobrowolnych wpłat oraz środków od organizacji międzynarodowych i ewentualnych kwot uzyskanych z tytułu odszkodowań od innych państw.

Nie przesądzając w tym miejscu kwestii katalogu świadczeń rekompensacyjnych, wypada rozważyć możliwość przyznawania z tytułu zadośćuczynienia własności gruntów Skarbu Państwa względnie jednostek samorządu terytorialnego albo - wzorem dotychczasowych rozwiązań - możliwości zaliczania wartości mienia pozostawionego na poczet ceny kupna nieruchomości (opłat z tytułu użytkowania wieczystego). Zakresem ewentualnego przyznania zainteresowanym prawa

⁴ Chodzi przede wszystkim o prace S. Jarosz-Żukowskiej: Spory wokół pojęcia wywłaszczenia, Państwo i Prawo 2001, z. 1, oraz tejsze, Zagadnienia konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji, Państwo i Prawo 1999, z. 6.

⁵ Por. np. cyt. już orzeczenie TK z dnia 19 grudnia 2002 r.

własności należy objąć zarówno nieruchomości Skarbu Państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego (w tym przede wszystkim na Ziemiach Odzyskanych oraz stanowiące własność Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, które podlegały przepisom dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR⁶).

Podstawowym założeniem przyszłej regulacji powinna być konieczność stworzenia odrębnej masy majątkowej, która służyłaby zaspokojeniu roszczeń „zabużan”. W jej skład wchodziłyby przede wszystkim nieruchomości przejęte w drodze wskazanej w ustawie procedury z majątku Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego oraz inne wartości majątkowe, w tym przede wszystkim środki pieniężne (por. na ten temat niżej). Należy bowiem przyjąć *de lege ferenda* konieczność częściowej partycypacji samorządów terytorialnych w realizacji zadośćuczynienia. Przekazaniu do odrębnej masy majątkowej tworzącej mienie służące realizacji świadczeń rekompensacyjnych podlegać powinny niektóre kategorie nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (art. 21 u.g.n.), gminy (art. 24 u.g.n.), powiatu (art. 25a u.g.n.) i województwa (art. 25c u.g.n.).

Skarb Państwa powinien przekazywać na potrzeby realizacji świadczeń rekompensacyjnych regularnie nieruchomości stanowiące jego własność określonej wielkości (np. nabyte przez Skarb Państwa z mocy ustawy, mienie Lasów Państwowych z wyłączeniem gruntów leśnych, Agencji Mienia Wojskowego - nieruchomości Agencji w grudniu 2001 r. wyłączono spod zakresu przepisu art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej⁸ itp. - por. „Założenia projektu ustawy”, s. 4). We wcześniejszych uwagach (por.: «Mienie zabużańskie», s. 153-154) zaznaczano, iż nie można uznać za uzasadnione kontynuowanie zasady wyłączenia spod zasobu mienia Agencji Własności Rolnej

⁶ Dz.U. Nr 59, poz. 318 ze zm.

⁷ Zob. ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. Nr 90, poz. 405 ze zm.) znowelizowana Ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, póź. 1800 z 29 grudnia 2001 r.).

⁸ Por. przepisy ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.).

Skarbu Państwa⁹, tym bardziej, że nieruchomości AWRSP mogą być przyznawane również obecnie jako zamienne za nieruchomości wyłączone (art. 131 ust. 3 u.g.n.). Kwestia dopuszczalności wyłączeń niektórych kategorii nieruchomości spod zakresu obecnej regulacji art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami została rozstrzygnięta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02. Trybunał orzekł o niezgodności z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przepisów art. 212 ust. 1 oraz art. 213 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 roku o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego.

Wszelkie nieruchomości przeznaczone dla realizacji świadczeń rekompensacyjnych powinny być z uwagi na konieczność respektowania zasady ochrony praw osób trzecich oraz bezpieczeństwa obrotu - wolne od obciążeń i roszczeń osób trzecich - w tym z tytułu umów najmu albo dzierżawy, jak również mieć uregulowany stan prawny (nie powinny być włączane nieruchomości, które mogłyby w przyszłości podlegać restytucji na rzecz byłych właścicieli).

Problem konieczności ochrony praw osób trzecich na gruncie *legis latae* został dostrzeżony w wielokrotnie już przytaczanym wyroku TK z dnia 19 grudnia 2002 r. Uznano w nim, że „uznanie niekonstytucyjności przepisów ograniczających możliwość realizacji prawa zaliczania nie prowadzi eo ipso do naruszenia praw użytkowników, dzierżawców, najemców oraz innych osób, którym przysługują prawa do nieruchomości Skarbu Państwa. Ustawodawca nie nakłada bowiem nań tzw. obowiązku kontraktowania, ani nie określa listy nieruchomości, które muszą być przeznaczone do zbycia. Decyzja o zbyciu określonej nieruchomości należy każdorazowo do właściwego terytorialnie organu administracji publicznej i jej podjęcie nie może abstrahować od istniejących stosunków prawnych. Kwestia ta dotyczy jednak stosowania, a nie stanowienia prawa, w związku z czym pozostaje poza zakresem niniejszych rozważań. Na marginesie można zauważyć, że prawo

⁹ Obecnie, według danych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na dzień 30 czerwca 2002 r., areal gruntów przejętych do zasobu WRSP wynosi ogółem 4 702 208 ha (por. Informacja miesięczna AWRSP, opr. E. Smolik, lipiec 2002, opubl. na stronach www Agencji).

polskie przewiduje szczególne środki ochrony podmiotów korzystających z cudzej nieruchomości w razie jej zbycia (można choćby tu wspomnieć cywilnoprawną konstrukcję rozszerzonej skuteczności najmu na gruncie art. 678 k.c.).”. Warunek ten należy jednak ograniczyć do nieruchomości obciążonych lub oddanych we władanie w dniu wejścia w życie ustawy. Przyjęcie takiego rozwiązania jako zasady generalnej mogłoby bowiem spowodować praktyczne uniemożliwienie przejmowania gruntów na cele świadczeń rekompensacyjnych. Nawiązując jednak do pojawiających się postulatów na tle projektu ustawy reprivatyzacyjnej, należy podkreślić, że takie ograniczenie łączyć się jednak musi z koniecznością wprowadzenia klarownego mechanizmu rozliczeń z osobami uprawnionymi do nieruchomości podlegającej włączeniu do odrębnej masy majątkowej służącej realizacji świadczeń rekompensacyjnych za „mienie zabużańskie”¹⁰.

5. Zakres podmiotowy przyszłej ustawy

Dotychczasowe ustawodawstwo dotyczące tzw. ekwiwalentu za mienie zabużańskie, w ślad za postanowieniami zawartych w latach czterdziestych i pięćdziesiątych umów z republikami oraz ZSRR, przewidywało jedynie możliwość uzyskania „ekwiwalentu za mienie zabużańskie” przez osoby fizyczne. W ramach tej grupy w świetle dotychczasowego ustawodawstwa należy wyróżnić cztery kategorie podmiotów:

- a) kategoria I - osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach przedwojennych nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa;
- b) kategoria II - osoby, które na mocy umów międzynarodowych, zawartych przez Państwo Polskie, miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą;
- c) kategoria III - węższą od kategorii I i II obejmującą łącznie te kategorie, tj. osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru

¹⁰ Por. w tym zakresie słuszną krytykę projektu ustawy reprivatyzacyjnej: J. Szachulowicz, Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 129.

- Państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą;
- d) kategoria IV - osoby, które pozostawiły majątek na terytorium nie znajdującym się na obecnym obszarze Państwa Polskiego, albo które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą (najszersza kategoria).

Ujmując wszystkie te kategorie łącznie, należy uznać za osoby uprawnione na podstawie dotychczasowego ustawodawstwa te, które pozostawiły majątek - nieruchomy i inny (mienie w szerokim znaczeniu) - na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa - w tym w granicach z dnia 31 sierpnia 1939 r. oraz granicach przed ostatecznym ich kształtem z końca lat pięćdziesiątych XX w. Chodzi zarówno o osoby, które pozostawiły majątek poza terytorium Polski na skutek wojny, jak i na skutek innych zdarzeń, te, które miały otrzymać ekwiwalent za mienie zabużańskie na mocy umów międzynarodowych oraz te, które nie były objęte postanowieniami tych umów.

Analizując wskazane wyżej kategorie z punktu widzenia różnych przesłanek, należy wskazać:

- a) *zakres przedmiotowy:*
- i. mienie nieruchome;
 - ii. inne mienie;
- b) *zakres terytorialny:*
- i. terytorium poza granicami z dnia 31 sierpnia 1939 r.;
 - ii. terytorium poza granicami na skutek zmian terytorialnych po dniu 1 sierpnia 1944 r.
- c) *zakres z uwagi na przyczynę zmiany granic:*
- i. w związku z wojną 1939-1945;
 - ii. w związku z umowami międzynarodowymi z lat czterdziestych i pięćdziesiątych;
- d) *zakres podmiotowy z uwagi na prawo do ekwiwalentu za mienie zabużańskie:*
- i. uprawnieni do ekwiwalentu na mocy umów międzynarodowych;

- ii. nie objęci umowami międzynarodowymi;

W świetle dotychczasowych przepisów oraz orzecznictwa TK¹¹ i SN¹² zakres podmiotów uprawnionych powinien być ujęty szeroko¹³. Uprawnionymi do świadczeń rekompensacyjnych powinny być wszystkie osoby, które pozostawiły majątek nieruchomy lub ruchomy na obszarze Państwa Polskiego w granicach z dnia 31 sierpnia 1939 r., a nie stanowiącym obecnie terytorium polskiego.

Nieuzasadnione jest też ograniczenie ustawy jedynie do repatriantów, tj. osób objętych umowami z poszczególnymi republikami oraz ZSRR. Ujęcie takie byłoby sprzeczne z dotychczasowym zakresem podmiotowym ustaw regulujących kwestie ekwiwalentu za mienie zabużańskie oraz orzecznictwem TK i SN. W konsekwencji należy przyjąć, iż zadośćuczynieniem powinni być objęci wszyscy obywatele polscy według stanu z dnia 31 sierpnia 1939 r. i osoby, które uzyskały obywatelstwo polskie później, które pozostawiły mienie poza obecnymi granicami Polski, bez względu na ich miejsce zamieszkania bądź pobytu w okresie wojny bądź po jej zakończeniu.

Ustawa powinna objąć co do zasady wszystkich obywateli polskich z roku 1939 - prawodawstwo ZSRR z punktu widzenia prawa polskiego i międzynarodowego nie może być uznane jako wywołujące skutki prawne w zakresie nabycia obywatelstwa sowieckiego. Jakkolwiek kwestia ta ma praktycznie niewielkie znaczenie, nie można wykluczyć, że istnieje grupa podmiotów, które uzyskały obywatelstwo polskie w czasie wojny. Tym samym wydaje się uzasadnione rozszerzenie kręgu osób uprawnionych na tych, którzy uzyskali obywatelstwo po wybuchu wojny. Rozstrzygająca z tego punktu widzenia powinna być w konsekwencji ostateczna data graniczna.

Należy wyraźnie przesądzić, z uwagi na liczne wątpliwości interpretacyjne, iż *inter alia* uprawnionymi są osoby podlegające regulacjom: umów repatriacyjnych przewidujących wypłatę odpowiednich świadczeń rekompensacyjnych przez państwo polskie; umowy z dnia 25 marca 1957 r. między Rządem PRL a Rządem ZSRR w

¹¹ Istotne znaczenie ma orzeczenie TK z dnia 10 czerwca 1987, P 1/87, OTK ZU 1987/1/1.

¹² Szczegółowa analiza została przedstawiona w opracowaniu „Mienie zabużańskie”, s. 132 i n.

¹³ Por. też: Rzecznik Praw Obywatelskich - Utracone majątki. Zwrot i odszkodowania, Warszawa 1992, s. 34-35; por. też: G. Bieniek [w:] tenże (red.), Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, t. II, wyd. 2, Zielona Góra 2001, s. 371.

sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej¹⁴ - zob. uchwałę 7 sędziów SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90¹⁵ oraz uchwałę SN z dnia 20 września 1990 r., III AZP 6/90¹⁶; dekretów i ustaw przewidujących możliwość zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza granicami Polski.

Można ponadto powtórzyć sformułowanie, iż za uprawnione uznaje się również te osoby, które utraciły majątek, a które - jak wskazywały dawniejsze akty prawne - „stałe zamieszkiwały na terenach [Polski] przed dniem 1 września 1939 r., jak również osob[y], które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą”. Nie można wprowadzić ograniczenia stałego zamieszkania na terenach zajętych przed 1 września 1939 r. - to ograniczenie było wskazane tylko w niektórych aktach regulujących prawo do ekwiwalentu za mienie zabużańskie (z lat 1946-1952). Wypada bowiem zaznaczyć, iż ogólnikowość dotychczas obowiązujących regulacji w tym zakresie sprawia, iż nie można wykluczyć możliwości nabycia ekwiwalentu na podstawie wcześniejszych przepisów przez osoby nie mające obywatelstwa polskiego w ogóle¹⁷ ani tych, które „nie zmieściły się” w ramach repatriacji i ewakuacji z terytorium ZSRR (por. orzeczenie z dnia 21 września 1989 r. II CR 369/89, niepublikowane; wyrok z dnia 2 maja 1989 r. II CR 84/89, niepublikowany; uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90¹⁸). Uprawnionymi na podstawie ustawy nie powinny być osoby, które uzyskały odszkodowanie, zwrot utraconego majątku lub innego rodzaju ekwiwalent przed dniem jej wejścia w życie, w tym na mocy w/w dekretów i ustaw albo przepisów zagranicznych oraz umów międzynarodowych.

W wypadku współwłaścicieli majątku pozostawionego ich uprawnienia określone być powinny w takiej części, w jakiej byli uprawnieni do majątku [por. art. 4 d. projektu

¹⁴ Dz.U. Nr 47, poz. 222.

¹⁵ OSNCP 1990/10/129.

¹⁶ OSNCP 1991/5/56.

¹⁷ Za uprawnionych należy też uznać osoby, będące spadkobiercami właścicieli dóbr na obszarze wskazanym w ustawie, które spełniając warunki do przesiedlenia, ewakuacji bądź repatriacji: zmarły na tym terytorium, zostały przymusowo przesiedlone na inny obszar i tam zmarły; z innych przyczyn od siebie niezależnych nie mogły wrócić i zmarły; ustawą należy objąć również te osoby, które utraciły majątek nie mając aktualnie obywatelstwa polskiego, a które spełniają warunki repatriacji zgodnie z obowiązującymi przepisami (ustawa z dnia 9 listopada 2000 r., Dz.U. Nr 106, poz. 1118).

¹⁸ OSNC 1990/10-11/129.

ustawy reprivatyzacyjnej]. Jeżeli określone przedmioty majątkowe wchodziły zgodnie z prawem polskim w skład majątku wspólnego małżonków, uprawnionymi powinni być żyjący małżonkowie na zasadach ogólnych.

Nie wydaje się celowe wskazanie, z uwagi na niekonstytucyjność ograniczenia *in fine*, jak miało to miejsce w projekcie ustawy reprivatyzacyjnej, iż „świadczenie nie przysługuje osobie (...) która podlegałaby przesiedleniu na mocy tych porozumień, gdyby znajdowała się w Polsce w czasie, gdy wynikające z nich przesiedlenia były realizowane” (zob. art. 5 ust. 2 projektu). Uprawnionym powinna być również osoba, która nie była objęta postanowieniami zawartych przez państwo polskie umów międzynarodowych, a która utraciła majątek nieruchomy lub ruchomy na terytorium ZSRR w granicach ustalonych po II wojnie światowej. Zasadą powinno być bowiem przyznanie uprawnień wszystkim, którzy pozostawili majątek (por. wyrok SN z dnia 18 listopada 1994 r. II URN 46/94¹⁹).

Z uwagi na konieczność uwzględnienia praktycznie wszystkich osób, które pozostawiły mienie poza granicami RP w związku z wojną i delimitacją granic po jej zakończeniu, wydaje się uzasadnione porzucenie w ogóle formuły szczegółowego wyliczania kategorii podmiotów uprawnionych i wskazania ogólnie, iż *ustawa dotyczy wszystkich podmiotów prawa polskiego w dacie granicznej względnej (obywateli polskich i polskich osób prawnych), które w związku z wojną 1939-1945 oraz ustaleniem w latach 1944-1958 granic z byłym ZSRR i byłą CSRS utraciły mienie na terenach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Państwa Polskiego*. Wówczas uniknie się nieporozumień i sporów co do zakresu podmiotowego regulacji. W konsekwencji wskazane powyżej kategorie mogą być wyliczone przykładowo, jednak nie mogą tworzyć katalogu zamkniętego.

Z uwagi na istnienie na gruncie dotychczasowego ustawodawstwa możliwości wskazania przez właściciela pozostawionego mienia osoby bliskiej uprawnionej do ekwiwalentu za mienie zabużańskie²⁰, należy rozważyć możliwość uznania za

¹⁹ OSNAP 1995/7/91.

²⁰ Jak wskazano w wyroku SN z dnia 21 grudnia 1965 r., „art. 8 cyt. ustawy z dnia 28 maja 1957 r. może być stosowany do nabywcy, który wprowadził sam nie pozostawił mienia za granicą, ale pozostawił je jego najbliższy, który przejął swe uprawnienia na nabywcę, a każdemu z nich stosownie do przepisów par. 16 rozporządzenia RM z dnia 31 lipca 1957 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 204) i późn. przysługuje pierwszeństwo nabycia tego samego domu (lokalu) od Państwa” (III CR 315/65, Lex nr 5919).

uprawnionych precyzyjnie określonego kręgu osób „bliskich”, o ile zostaną wskazane przez uprawnionego z jednoczesnym przeniesieniem na ich rzecz prawa do zadośćuczynienia (przy założeniu przenoszalności prawa do świadczenia rekompensacyjnego). Należy pamiętać, że pojęcie to nie jest obce polskiemu ustawodawstwu. Ustawa co do zasady nie może też wykluczać przyznania prawa do świadczenia rekompensacyjnego spadkobiercom osób, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski w wyniku II wojny światowej (por. na ten temat «*Mienie zabużańskie*», s. 136-138).

W tym miejscu należy wspomnieć o objęciu przepisami ustawy osób prawnych. Generalnie rzecz biorąc, z uwagi na konieczność szerszego uregulowania kwestii mienia pozostawionego poza granicami RP, niż to wynika z umów z ZSRR lub jego republikami związkowymi, kwestia wyłączenia z kręgu uprawnionych do świadczeń rekompensacyjnych innych podmiotów niż osoby fizyczne powinna być uznana za uzależnioną od oceny na gruncie Konstytucji.

Zagadnienie powinno być analizowane na gruncie konstytucyjnej zasady równości. Sformułowana w art. 32 Konstytucji, odnosi się ona do osób fizycznych i w świetle orzecznictwa TK oznacza, iż osoby w takiej samej bądź podobnej sytuacji powinny być traktowane tak samo, zaś osoby w sytuacji odmiennej - odmiennie (por. przykładowo: wyrok z dnia 4 lutego 1997 r., P 4/96²¹): „wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Jakkolwiek, jak wskazano, zasada ta odnosi się do osób fizycznych, Trybunał nie wykluczał jej zastosowania w przypadku osób prawnych (por. np. wyrok z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97²²; wyrok z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98²³). W przypadku regulacji zadośćuczynienia z tytułu mienia pozostawionego „cechą relewantną” jest utrata majątku spowodowana zmianą granic przez podmioty polskie (przynajmniej obywateli polskich w dacie granicznej względnej). Moim zdaniem nie ma podstaw do wyłączenia z zakresu podmiotów uprawnionych osób prawnych. Za wspólną istotną

²¹ OTK ZU 1997/1/3.

²² OTK ZU 1998/2/12.

²³ OTK ZU 1999/2/24.

cechę, która powinna występować, nie można uznać tego, czy podmioty nieobjęte regulacją i objęte nią są osobami fizycznymi albo prawnymi. W rezultacie uznania możliwości objęcia zasadą równości osób prawnych, nie można wykluczyć oceny ich sytuacji faktycznej i prawnej w porównaniu z osobami fizycznymi. Najdobitniej zastosowanie zasady równości do osób fizycznych i prawnych wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2002 r., P 5/01²⁴. Wskazano w nim, iż „nierówne traktowanie określonych kategorii osób może mieć miejsce zarówno w przypadku osób fizycznych, jak i względem innych podmiotów, i to zarówno w porównaniu z sytuacją innych osób prawnych (jednostek organizacyjnych), a czasem również osób fizycznych. Istotnym kryterium nie jest i nie może być w takim przypadku wyłącznie konstrukcja podmiotowości prawnej”. Stanowisko takie uzasadnione jest samą koncepcją osoby prawnej, jako nie funkcjonującej w oderwaniu od ludzi, którzy je tworzą i pośrednio bądź bezpośrednio mają na jej działalność wpływ: „interesy tych jednostek i ich ochrona są pochodną interesów osób fizycznych i stworzonych im gwarancji ustawowych, zawsze bowiem w ostateczności dotyczą tej ostatniej kategorii”.

W świetle powyższych uwag nie może budzić wątpliwości konieczność wprowadzenia możliwości dochodzenia roszczeń przez polskie osoby prawne powstałe przed datą graniczną względną, zgodnie z obowiązującym wówczas prawem polskim (z dopuszczalnym wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego, przedsiębiorstw państwowych i komunalnych oraz następców takich instytucji jak: Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych²⁵, Fundusz Pracy²⁶, Fundusz Inwestycyjny²⁷, Państwowy Zakład Emerytalny²⁸, Bank Polski²⁹), którym skonfiskowano bądź w inny sposób odebrano majątek nieruchomy i ruchomy (nie dotyczy to udziałów, wkładów i dywidend, z tytułu utraty których świadczeń rekompensacyjnych mogą dochodzić uprawnieni). Uprawnionymi do

²⁴ OTK ZU 2002/3A/28.

²⁵ Por. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1927 r. o przymusie ubezpieczenia od ognia i o Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych, Dz.U. z 1933 r., Nr 3, poz. 22 ze zm.

²⁶ Por. ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy, Dz.U. Nr 22, poz. 163 ze zm.

²⁷ Por. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o Funduszu Inwestycyjnym, Dz.U. Nr 85, poz. 636.

²⁸ Por. ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych, Dz.U. Nr 20 z 1934 r., poz. 160 ze zm.

²⁹ Por. Statut Banku Polskiego, Dz.U. Nr 113 z 1927 r., poz. 966 ze zm.

zadośćuczynienia powinni być w wypadku spółek osobowych współwłaściciele łączni majątku je tworzącego, osoby prawne oraz ich następcy prawni pod tytułem ogólnym. Wyłączyć spod zakresu ustawy należy kościoły i związki religijne (wyznaniowe), o ile mogą one na podstawie właściwych przepisów wewnętrznych państw obcych albo umów międzynarodowych domagać się odszkodowań lub zwrotu w naturze mienia od władz państw, na których terytorium ich pozostawione mienie się znajduje (tak np. na gruncie ustawodawstwa litewskiego). To samo, jak już wskazano, dotyczy innych podmiotów, które mogą zgodnie z właściwym ustawodawstwem żądać zwrotu majątku lub majątek ten został im zwrócony. Jednak potencjalna możliwość nie może być interpretowana jako możliwość podejmowania prób zwrotu.

Ustawa powinna przewidywać obowiązek złożenia przez uprawnionych bądź ich organy (w wypadku osób prawnych) oświadczenia o tym, iż nie skorzystali bądź skorzystali z zaspokojenia na podstawie dotychczasowego ustawodawstwa lub umów międzynarodowych (zob. „Założenia do projektu ustawy”, s. 4).

Reasumując, uprawnionymi do zadośćuczynienia powinny być niezaspokojone na podstawie innych przepisów:

- a) polskie osoby prawne prawa prywatnego, które w związku z wojną 1939-1945 oraz zmianą granic w latach 1944-1958 pozostawiły mienie poza terytorium Polski oraz ich następcy pod tytułem ogólnym;
- b) polscy obywatele według stanu z daty granicznej względnej bez względu na fakt objęcia umowami międzynarodowymi z lat 1944-1958, które w związku z wojną 1939-1945 oraz zmianą granic w latach 1944-1958 pozostawiły mienie poza terytorium Polski;
- c) rodziny osób uprawnionych, o których mowa w umowach międzynarodowych oraz osoby bliskie osób, wymienionych pod lit. b) powyżej, zgodnie z dotychczasowym ustawodawstwem (o ile osoby wymienione pod lit. b) nie uzyskały ekwiwalentu);
- d) spadkobiercy osób wymienionych pod lit. b) i c).

Wyłączenia

Osoby zaspokojone

Spod zakresu ustawy należy wyłączyć dwie kategorie podmiotów:

- a) te osoby fizyczne, które uzyskały świadczenia rekompensacyjne bądź odzyskały mienie *in natura*;
- b) osoby prawne, którym zgodnie z właściwym ustawodawstwem państw obcych przysługuje prawo odzyskania mienia pozostawionego; dotyczy to przede wszystkim kościołów i innych związków wyznaniowych.

Uzasadnienie tego wyłączenia jest oczywiste. Chodzi o wyłączenie możliwości dochodzenia świadczenia rekompensacyjnego za mienie pozostawione, za które otrzymano odszkodowanie albo ekwiwalent za mienie zabużańskie oraz w sytuacji, w której osoba uprawniona odzyskała przedmiot pozostawiony w naturze (bez względu na okoliczności, por. szczegółowo motywy zawarte w opracowaniu „*Mienie zabużańskie*”, s. 132 i n.).

Obywatele niemieccy

Ustawa nie powinna dotyczyć mienia pozostawionego przez Niemców wysiedlonych po II wojnie światowej z terenów Ziemi Odzyskanych (dawnych Prus Wschodnich, Śląska i Pomorza Zachodniego). Osoby te zostały wysiedlone oraz pozbawione majątków nieruchomości na skutek decyzji państw alianckich, a ponadto uzyskały właściwą rekompensatę od Republiki Federalnej Niemiec, przede wszystkim na gruncie ustawy o zrównaniu ciężarów (wspomniana już tzw. *Lastenausgleichsgesetz, LAG*). Kwestia ta jest ponadto wysoce dyskusyjna z punktu widzenia politycznego i moralnego. W piśmiennictwie historycznym podkreśla się, iż wiele z nich w istocie było uciekinierami bądź osobami, które dobrowolnie przesiedliły się jeszcze w trakcie trwania działań wojennych w roku 1944 i 1945.

Należy rozważyć dopuszczalność wyłączenia spod zakresu ustawy tych osób - a dotyczy to przede wszystkim osób narodowości niemieckiej - które w związku z II wojną światową zostały pozbawione obywatelstwa polskiego. Jeżeli osoby te utraciły obywatelstwo polskie w związku z aktami godzącymi w interesy Polski, wówczas ocena możliwości przyznania im świadczenia rekompensacyjnego powinna być

rozważana w tym kontekście. Należy przy tym pamiętać, że w demokratycznym państwie prawa nieuzasadnione i sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości jest pozbawianie obywatelstwa wyłącznie z powodu przynależności do pewnej kategorii (w tym z uwagi na narodowość), a tym samym dotyczy to również skutków majątkowych dotyczących takiej kategorii osób (por. np. art. 18 ust. 1 lit. b dekretu z dnia 28 lutego 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów, Dz.U. Nr 7, poz. 30; art. 21 ust. 1 lit. b ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów, Dz.U. Nr 17, poz. 96 ze zm.; oraz art. 5 dekretu z dnia 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej, Dz.U. Nr 55, poz. 310 ze zm.).

Wynika to również wprost z zakazu dyskryminacji na gruncie art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), zgodnie z którym „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”. Zakaz ten - jak wskazuje się w orzecznictwie TK - wynika z „ogólnego ujęcia zasady równości” (por. wyrok TK z dnia 28 marca 2000 r., K 27/99, OTK ZU 2000/2/62).

Osoby optujące za obywatelstwem sowieckim

Dyskusyjna jest kwestia objęcia przepisami ustawy tych osób, które na mocy umów z ZSRR lub właściwymi republikami, wybrały na podstawie prawa opcji w nich zawartych, obywatelstwo sowieckie. Warto w tym kontekście zaznaczyć, że ustawodawstwo Słowacji uznało za uprawnionych do zwrotu tych, którzy opuścili Czechosłowację wybierając obywatelstwo ZSRR na podstawie umowy o Ukrainie Zakarpackiej, jeżeli spełniają wymóg posiadania obywatelstwa i stałego miejsca pobytu.

Problem uwzględnienia możliwości objęcia przyszłą ustawą osób optujących za obywatelstwem sowieckim dotyczy przede wszystkim pytania, czy nie zostały one pokrzywdzone w wypadku istnienia tzw. przymusu faktycznego (por. na ten temat szerzej: „*Mienie zabużańskie*” s. 14-16 i cyt. tam piśmiennictwo), z drugiej - czy

ewentualne zadośćuczynienie nie powinno im przysługiwać analogicznie od państw powstałych po rozpadzie ZSRR, których stali się obywatelami. Należy w tym miejscu podkreślić, że wprowadzenie klauzuli obywatelstwa w 1939 r. powoduje, iż również te podmioty będą objęte jej regulacją. Ponadto podstawowym argumentem przemawiającym za ich uwzględnieniem jest brak usprawiedliwienia w demokratycznym państwie prawa odjęcia majątku wyłącznie z uwagi na zmianę przez jego właściciela obywatelstwa.

* * *

Reasumując, za uprawnionego należy z pewnością uznać następujące podmioty:

- a) osoby fizyczne będące w dniu 31 sierpnia 1939 r. obywatelami polskimi, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 7, poz. 44), dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 października 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego oraz o zmianie niektórych jej przepisów (Dz.U. Nr 81, poz. 548) albo dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 listopada 1938 r. o zjednoczeniu z Rzeczpospolitą Polską ziem odzyskanych w listopadzie 1938 r. i o rozciągnięciu na te ziemie mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych (Dz.U. Nr 87, poz. 585), a która nie utraciła obywatelstwa;
- b) osoby fizyczne, które uzyskały lub przywrócono im obywatelstwo polskie po dniu 31 sierpnia 1939 r.;
- c) rodziny osób, o których mowa w umowach międzynarodowych oraz osoby bliskie osób, wymienionych pod lit. b) powyżej, zgodnie z dotychczasowym ustawodawstwem;
- d) spadkobierców osób, o których mowa pod lit. a) i b) powyżej, bez względu na ich obywatelstwo, z wyjątkiem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, innych publicznych osób prawnych oraz zagranicznych osób prawnych, o ile nie zostały pozbawione zdolności do dziedziczenia w rozumieniu art. 3 i 4 ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej w przypadkach zbiegostwa do nieprzyjaciela lub poza granice państwa (Dz.U. Nr 57, poz. 367);

- e) polskie osoby prawne istniejące przed dniem 1 września 1939 r. albo ich następców prawnych pod tytułem ogólnym, z wyjątkiem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek i związków samorządu terytorialnego, stowarzyszeń wyższej użyteczności publicznej, zakładów opieki zdrowotnej, szkół wyższych oraz innych publicznych osób prawnych, jak również Banku Polskiego, innych banków, spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych i pozostałych instytucji kredytowych.

6. Zakres przedmiotowy przyszłej ustawy

Przyszła regulacja powinna dotyczyć przede wszystkim możliwości przyznania świadczeń rekompensacyjnych odpowiadających wartości pozostawionego mienia nieruchomości. Analiza przede wszystkim umów międzynarodowych, ale również polskiego ustawodawstwa powojennego, pozwala na wysunięcie wniosku o konieczności objęcia ustawą również mienia ruchomego (własności ruchomości) i innych praw majątkowych. Jakkolwiek większość aktów prawnych dotyczących tzw. ekwiwalentu za mienie zabużańskie obejmowała mienie nieruchomości, jednak odrębnie o nieruchomościach pozostawionych poza obecnym terytorium Polski i ekwiwalencie za „mienie pozostawione za granicą” stanowiły następujące akty normatywne:

- *dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska,*
- *dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska,*
- *dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych,*
- *ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.*

Zakres przedmiotowy ustawy powinien być szeroki. Pewnym wzorem rozwiązań normatywnych, który również wprowadził szereg szczegółowych zasad dotyczących rozliczeń, była wspomniana już ustawa niemiecka (LAG). Konieczne jest z całą

pewnością uwzględnienie wartości utraconej własności rzeczy ruchomych i wygasłych (utraconych) innych praw majątkowych. Przykładowo, ustawa powinna obejmować utracone (pozostawione) dzieła sztuki, przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa rolne, maszyny i urządzenia (zespoły środków produkcji), stada (owiec, bydła itp.), przedmioty służące do wykonywania zawodu lub badań naukowych, statki, łodzie, samochody, sprzęty gospodarstwa domowego, prawa własności intelektualnej (autorskie, patenty i wzory przemysłowe, znaki towarowe), oszczędności (wkłady do kas oszczędności), ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości, kruszce, plony i półfabrykaty, udziały i wkłady (pieniężne i niepieniężne) do spółek osobowych, kapitałowych i innych osób prawnych oraz kapitały i fundusze własne osób prawnych według stanu w dacie względnej granicznej albo - w braku danych - odpowiedniej dacie wcześniejszej. Powyższe wyliczenie ma oczywiście charakter przykładowy, niewątpliwie jednak nie można ograniczyć zakresu przedmiotowego wyłącznie do utraconych nieruchomości (a ściśle rzecz ujmując ich własności, skoro mowa w tym kontekście również o innych niż własność prawach podmiotowych).

Można jednak rozważyć możliwość wyłączenia spod jej zakresu przedmiotowego niektórych praw podmiotowych, które powstawały *ex lege* oraz w postępowaniu sądowym (chodzi o prawa o charakterze zabezpieczającym, por. niżej), takich, które nie podlegały zaspokojenia w trybie postępowania egzekucyjnego, które przysługiwały właścicielowi przedmiotu obciążonego (tak np. w prawie austriackim tzw. służebności księgowe - niem. *Buchservituten*³⁰; dopuszczalność służebności na rzeczy własnej w prawie obowiązującym na ziemiach centralnych była dyskusyjna)³¹.

W świetle dotychczasowego ustawodawstwa i orzecznictwa należy uznać, że wartość pozostawionego mienia nieruchomego powinna być ustalana - o ile to możliwe - według stanu z okresu, w którym właściciel lub jego następcy prawni utracili więź faktyczną i prawną z tą nieruchomością (por. tak: wyrok SN z dnia 2 maja 1989 r., II CR 75/89³²), jednak zadośćuczynienie powinno być ustalane według cen z chwili wydania decyzji (por. na temat postępowania niżej). To samo dotyczyć

³⁰ Por. na ten temat np. H. Koziol, R. Welsler, *Bürgerliches Recht*. Band I: Allgemeiner Teil, Sachenrecht, Familienrecht, wyd. 11, Wien 2000, s. 376.

³¹ Zob. np. R. Longchamps de Berier, *Prawo rzeczowe*, wyd. 2, Lublin 1934, s. 156.

³² OSNCP 1991/1/15.

powinno ustalenia wartości innych przedmiotów majątkowych. Celowe jest uwzględnienie mechanizmu wyceny nieruchomości wskazanego obecnie w § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości. Zgodnie z treścią tego przepisu, „przy określaniu wartości rynkowej pozostawionej nieruchomości uwzględnia się ceny transakcyjne uzyskane za nieruchomości podobne, sprzedawane w porównywalnej miejscowości położonej na obszarze kraju, o zbliżonej liczbie mieszkańców i stopniu urbanizacji, do miejscowości, w której leży pozostawiona nieruchomość” (zob. też § 10 rozporządzenia). Należy ponadto dopuścić możliwość współpracy w zakresie ustalania zakresu i wartości mienia pozostawionego - podobnie jak ma to według relacji miejsce w praktyce obecnie - z właściwymi terytorialnie polskimi placówkami dyplomatycznymi. Wartość ta powinna być niewątpliwie pomniejszona o wartość obciążeń istniejących w dniu utraty prawa własności (z uwagi na przyjęcie zasady rekompensat z tytułu utraty ograniczonych praw rzeczowych), a w szczególności o wartość hipotek (i innych obciążeń, np. przywilejów według obowiązującego wówczas ustawodawstwa) ustanowionych na rzecz Skarbu Państwa lub innych publicznych osób prawnych (o ile nie zostały zaspokojone)³³.

Przesłanką powstania roszczenia o świadczenie rekompensacyjne (poza ewentualnym uwzględnieniem prawa do symbolicznego świadczenia rekompensacyjnego z tytułu konfiskat wojennych) powinno być istnienie związku przyczynowego między zmianą granic Państwa a utratą prawa majątkowego. Zatem uprawnienie do świadczenia rekompensacyjnego nie będzie przysługiwało, jeżeli bezpośrednią przyczyną jego utraty nie była zmiana granic. Należy zaznaczyć, że ustawa nie powinna obejmować mienia (praw majątkowych), które zostało utracone bezpośrednio wskutek działań wojennych. Jako szkody podlegającej rekompensacie w rozumieniu ustawy nie należy traktować utraty mienia na skutek tzw. szkody wojennej, tj. doznanej po dniu 31 sierpnia 1939 r. przez osobę przebywającą na obszarze niewchodzącym w obręb obecnych granic RP. Szkodą wojenną jest ta, której doznano bezpośrednio wskutek działań wojennych. Zarówno w świetle prawa

³³ Por. słuszną krytykę w tym zakresie projektu ustawy reprivatyzacyjnej J. Szachułowicza, [w:] Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 129.

polskiego, jak i międzynarodowego, wszelkie działania państw okupujących należy uznać za bezprawne, zaś Państwo Polskie nie powinno za takie działania ponosić jakiegokolwiek odpowiedzialności (por. na ten temat: „Mienie zabużańskie”, s. 1-3). Za działania o charakterze bezprawnym należy uznać w szczególności wszelkie akty normatywne³⁴, decyzje o charakterze administracyjnym bądź inne akty pozbawiające jakichkolwiek praw majątkowych obywateli polskich zamieszkujących na okupowanych terytoriach³⁵. Trudno z tego punktu widzenia uznać za właściwe prezentowane w dotychczasowej doktrynie stanowisko, zgodnie z którym „po uchwale Rady Najwyższej ZSRR [z 31 października i 2 listopada 1939 r. - K.Z.] rozciągnięto na anektowane ziemie polskie ustawodawstwo radzieckie, co było równoznaczne z utratą mocy obowiązującej prawa polskiego” (choć nie można oczywiście zaprzeczyć, że prawo okupacyjne obowiązywało de facto z uwagi na jego narzucenie za pomocą sowieckiego aparatu państwowego)³⁶.

Prawo rzeczowe

Świadczenie rekompensacyjne powinno przede wszystkim dotyczyć utraconych praw rzeczowych. Kluczowe znaczenie mają zatem przepisy regulujące przede wszystkim nabycie i utratę własności. Specyfika tej problematyki w kontekście przyszłej regulacji ustawowej łączy się z faktem obowiązywania na różnych ziemiach Rzeczypospolitej przed 1947 r. różnych ustawodawstw „odziedziczonych” po okresie zaborów. Na ziemiach wschodnich i południowo-wschodnich były to przede wszystkim następujące akty normatywne³⁷:

³⁴ Chodzi tu zarówno o same akty inkorporacyjne, np. uchwałę Rady Najwyższej ZSRR z dnia 31 października i 2 listopada 1939 r. „o włączeniu do Białoruskiej i Ukraińskiej Republiki Radzieckiej” (J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia ustroju i prawa polskiego, wyd. 5, Warszawa 2000, s. 603-604), jak również późniejsze ustawy i rozporządzenia nacjonalizacyjne albo skutkujące konfiskatą mienia należącego do polskich osób fizycznych i prawnych.

³⁵ Przykładowo na terenie tzw. Białorusi Zachodniej Zgromadzenie Ludowe w dniu 30 października 1939 r. przyjęło „Deklarację Zgromadzenia Ludowego Białorusi Zachodniej o konfiskacie ziemi obszarniczej” oraz „Deklarację Zgromadzenia Ludowego Białorusi Zachodniej o nacjonalizacji banków i wielkiego przemysłu”, za: W. Śleszyński, Okupacja sowiecka na Białostocczyźnie 1939-1941. Propaganda i indoktrynacja, Białystok 2001, s. 139 i n.

³⁶ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op.cit., s. 604.

³⁷ Szczegółowe wyliczenie zawarto w dekreście z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające Prawo rzeczowe i Prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321 ze zm.) - art. III, IV i VI; por. też np. S. Szer, Prawo hipoteczne obowiązujące w Województwach Centralnych i Wschodnich, wyd. 2, Warszawa 1937, s. 5-6, 71-72; J. Glass, Zarys Prawa Hipotecznego w b. Królestwie Polskiem, Warszawa - Kraków 1921, s. 2-4; Mogilnicki, Prawo cywilne tymczasowo obowiązujące na obszarze Ziemi Wschodnich, 1920-1921.

- na ziemiach byłego Królestwa Polskiego³⁸:
 - księga druga Kodeksu Napoleona, tj. art. 516-710, w ramach księgi trzeciej: art. 712-717, 938, 1138, 1141, 1166, 1304, 1583, 2071-2091, 2204, 2209, 2228-2241, 2265-2269, 2279-2280;
 - Prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z dnia 26 kwietnia 1818 r. (Dziennik Praw t. V, s. 295);
 - Instrukcja hipoteczna z dnia 30 czerwca 1819 r. (Zbiór Przepisów Administracyjnych Wydziału Sprawiedliwości VII, 337);
 - Prawo o przywilejach i hipotekach z dnia 13 czerwca 1825 r. (Dziennik Praw t. IX, s. 355);
 - Prawo sejmowe z dnia 16/28 czerwca 1830 r. względem zmiany art. 127 prawa sejmowego o hipotekach z roku 1818 oraz względem dowodów legitymacji przez świadków (Dziennik Praw t. XIII, s. 116);
 - Prawo sejmowe z dnia 16/28 czerwca 1830 r. o służebnościach pastwiska i wrębu (Dziennik Praw t. XIII, s. 121);
- na ziemiach byłego zaboru austro-węgierskiego:
 - w części drugiej Kodeksu cywilnego austriackiego z 1811 r. §§ 285-530, 825-858, w części trzeciej: §§ 1368-1374, 1443, 1446, 1466, 1468, 1470-1477, 1483, 1488, 1498 oraz 1500;
 - ustawa z dnia 7 lipca 1896 r. o drogach koniecznych (Dz. u.p.austr. nr 140);
 - ustawa z 1912 r. o prawie zabudowy;
- na ziemiach wschodnich RP:
 - w księdze drugiej t. X cz. 1 Zbioru Praw Cesarstwa Rosyjskiego (*Sbornik Zakonov*): art. 383-395, 401-407, 409-463, 513-643, 707-915; w księdze trzeciej: art. 967, 1386-1463 i 1510-1526; w księdze czwartej: art. 1554, 1587, 1627-1639, 1642-1653, 1663-1678;
 - art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o prawach, obowiązujących w okręgu sądowym białostockim w zakresie sądownictwa (Dz. P.P.P. Nr 64, poz. 382)

³⁸ Zgodnie z rozporządzeniem Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 15 maja 1919 r. w przedmiocie prawa cywilnego i postępowania cywilnego (Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich Nr 4, poz. 23) na terenach wschodnich obowiązywało prawo rosyjskie, natomiast zgodnie z rozporządzeniem Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 31 sierpnia 1919 r. (Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich Nr 18, poz. 157) prawo hipoteczne z 1818 r. „rozciągnięto” na tereny okręgów sądowych Grodna, Łucka, Nowogródka, Pińska, Równego i Wilna, na tereny białostockizny zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o prawach, obowiązujących w okręgu sądowym białostockim w zakresie sądownictwa (Dziennik Praw Nr 64, poz. 382); por. na ten temat: S. Szer, op.cit., s. 72; J. Glass, op.cit., s. 224-225.

Prawo własności nieruchomości

Nie ulega wątpliwości, iż ustawa powinna dotyczyć mienia nieruchomego pozostawionego poza terytorium RP na skutek zmiany granic po zakończeniu II wojny światowej. Dotyczy to, podobnie jak we wszystkich innych wypadkach, stanu własności z dnia utraty prawa. Uprawnionymi powinny być również te osoby, które nabyły własność przez zasiedzenie przed dniem 1 września 1939 r. (po tej dacie bieg terminów uległ zawieszeniu).

Prawo własności rzeczy ruchomych

Umowy międzynarodowe nie regulowały *explicite* wszystkich kwestii rozliczeń z tytułu utraty własności pozostawionego mienia ruchomego. Wypada zaznaczyć, że umowy te jedynie wyraźnie zabraniały wywozu określonych kategorii przedmiotów.

Nabycie i utratę własności (skuteczność) należy oceniać według przepisów właściwych dla danego terytorium zgodnie z prawem prywatnym międzydzielnicowym (tj. wedle łącznika *situs rei*). Będzie to zatem prawodawstwo obowiązujące bądź w b. Królestwie Kongresowym, w województwach wschodnich (obszaru obowiązywania Zbioru Praw, *sobstvennost*, art. 420 i n. t. X cz. 1) albo południowych (obszaru obowiązywania k.c.a. i innych norm prawa austriackiego).

Ograniczone prawa rzeczowe

Niewątpliwie przepisy ustawy przewidujące możliwość przyznania świadczenia rekompensacyjnego za mienie pozostawione powinny uwzględniać utracone z powodu przejścia albo wygaśnięcia w związku ze zmianą granicy ograniczone prawa rzeczowe. Dotyczy to:

- na terenie województw wschodnich RP (były zabór rosyjski)³⁹:
 - i) prawo zabudowy (*zastrojka*);
 - ii) inne dziedziczne prawa użytkowania;
 - iii) prawo użytkowania (*polzowladienije*);
 - iv) prawo mieszkania;

³⁹ Szczegółowo na ten temat zob. w literaturze okresu międzywojennego: F. Bossowski, Prawo cywilne Ziemi Wschodnich, opr. na podstawie dzieła Szerszeniewicza, [w:] F. Zoll, Prawo cywilne dzielnic polskich w zarysie, cz. IV, Warszawa - Kraków 1922, który analizuje wszystkie prawa rzeczowe istniejące na gruncie prawodawstwa tych ziem.

- v) inne niż użytkowanie służebności osobiste polegające na pobieraniu pożytków z cudzej nieruchomości (*servituty*, np. bartne, do bobrowych gonów, polowania itp.);
 - vi) zastaw i hipoteka (*zalogovoe pravo, zakladnaja*).
- na terenie województw południowo-wschodnich RP (były zabór austro-węgierski)⁴⁰:
- i) prawo zabudowy (niem. *Baurecht*, zgodnie z ustawą austriacką *Baurechtsgesetz* z dnia 26 kwietnia 1912 r., Dz. p.p.austr. Nr 86);
 - ii) prawo użytkowania (niem. *Fruchtgenuß, Nießbrauch*, §§ 509 i n. k.c.a.);
 - iii) służebności osobiste (por. wyżej, niem. *persönliche Dienstbarkeiten*, §§ 472 i n. k.c.a.);
 - iv) prawo używania (niem. *Gebrauchsrecht, usus*, §§ 504 i n. k.c.a.);
 - v) prawo mieszkania (niem. *Wohnungsrecht, habitatio*, §§ 521-522 k.c.a.);
 - vi) prawa zastawu na ruchomościach i nieruchomościach (niem. *Pfandrecht*, §§ 447 i n. k.c.a.) z wyłączeniem nieuczestniczącej w podziale sumy egzekucyjnej hipoteki właściciela (niem. *Eigentümerhypothek*, §§ 469 i 1446 k.c.a.) oraz prawa zastawu egzekucyjnego w postępowaniu cywilnym (niem. tzw. *Pfändungspfand*);
 - vii) prawo zatrzymania (niem. *Retentionsrecht*, § 471 k.c.a.);
 - viii) ciężary realne (niem. *Reallasten*).
- Przepisy obowiązującego na Spiszu i Orawie prawa węgierskiego zostały uchylone jeszcze w okresie międzywojennym (por. § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1922 r. w przedmiocie organizacji sądownictwa na Spiszu i Orawie i rozciągnięciu na ten obszar mocy obowiązującej niektórych ustaw i rozporządzeń, Dz.U. Nr 90, poz. 833)⁴¹.

⁴⁰ W piśmiennictwie polskim międzywojennym na ten temat zob. szczegółowo F. Zoll, *Prawo cywilne opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce*. Tom II. *Prawa rzeczowe i rzeczowem podobne*, wyd. 3, Poznań 1931.

⁴¹ Na terytorium węgierskim w ramach Cesarstwa Austro-Węgierskiego obowiązywało węgierskie prawo prywatne z dnia 23 czerwca 1861 r. W ramach praw rzeczowych wyróżniano: prawo własności, przywilej posiadania dziedzicznego - *pura i mixta donatio regia* (w tym *regalia, patronat*), tzw. *Proporcja* (*proportio communium beneficiorum*), zastaw (ruchomy i hipoteka) i służebności, zob. szczegółowo: C. Putz, *System des ungarischen Privatrechtes*, Wien 1870; zob. też Jójárt/Györfi-Tóth, *Immobiliarsachenrecht in Ungarn*, wyd. 2, Wien 2001, s. 27; z piśmiennictwa polskiego por. S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 34-35; Z. Češka, J. Švestka, *Czechosłowacki kodeks cywilny*, (w:) B. Borudzka, E. Łętowska (red.), *Kodeks cywilny. Kodeks gospodarczy. Kodeks handlu międzynarodowego Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1981, s. 11; E. Till, *Prawo prywatne austriackie. Tom pierwszy: Nauki ogólne austriackiego prawa prywatnego*, wyd. 3, Lwów 1911, s. 25; S. Luby, *Dejiny súkromného práva na Slovensku, passim.*; K. Adamová, *Dějiny soukromého práva ve střední Evropě. Stručný nástin*, Praha 2001, s. 9.

- na terenie obowiązywania *Kodeksu Napoleona* i *Prawa hipotecznego z lat 1818-1825*:
 - i) prawo użytkowania;
 - ii) prawo mieszkania;
 - iii) prawo używania (*usus*);
 - iv) służebności osobiste polegające na pobieraniu pożytków z cudzej nieruchomości;
 - v) zastaw i hipoteka;
 - vi) ciężary wieczyste w rozumieniu art. 44 prawa o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z 1818 r.⁴²

Należy wyłączyć prawo do świadczenia rekompensacyjnego z powodu utraty służebności gruntowej, która miała na celu zwiększenie użyteczności gruntu władającego, gdyż ta nie przysługuje określonej osobie, a jest jedynie prawem związanym z własnością nieruchomości władającej i ma szczególny charakter. Jeśli chodzi o służebności osobiste polegające na uprawnieniu do pobierania pożytków rzeczy należy wprowadzić przy ocenie ich wartości zasady obliczania wartości pożytków przez określony czas.

Szczególny charakter mają prawa zastawnicze - zastaw i hipoteka. Prawa te służą zabezpieczeniu wierzytelności. Zarówno w prawodawstwie obowiązującym na ziemiach wschodnich RP, jak i na gruncie k.c.a. miały co do zasady charakter ściśle akcesoryjny, zatem *prima facie* ich niesamodzielnosc może skłaniać do wniosku o wyłączeniu spod zakresu przyszłej ustawy. Należy jednak pamiętać, iż są to prawa majątkowe mające określoną wartość ekonomiczną i - na co od dawna wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym - w istocie stanowią gwarancję dla wierzyciela ważniejszą niż sama zabezpieczona wierzytelność⁴³. Ich uwzględnienie powinno być jednak obwarowane zastrzeżeniem, iż dotyczy to tych praw, które zabezpieczały wierzytelności w inny sposób niezaspokojone po dacie ich utraty (dacie granicznej). To samo dotyczy innych zabezpieczeń rzeczowych, w tym przede wszystkim o charakterze fiducyjnym (jak przewłaszczenie czy przelew na zabezpieczenie) oraz

⁴² Por. np.: R. Longchamps de Berier, *Prawo rzeczowe*, s. 185.

⁴³ Por. Ph. Heck, *Grundriß des Sachenrechts*, Tübingen 1930, ss. 321 i n.; tak też np.: A. Szpunar, *Akcesoryjność hipoteki, Państwo i Prawo* 1993, z. 8, s. 23.

rzeczowym prawom zabezpieczającym prawa austriackiego, jak np. prawo zatrzymania.

Spod zakresu ustawy należy wyłączyć posiadanie, nawet wówczas, gdy przez prawo merytoryczne było ono uznawane za prawo rzeczowe⁴⁴ oraz mające charakter praworzeczowy prawo dziedziczenia w rozumieniu k.c.a. Poza tymi ograniczeniami należy jednak pamiętać, że pojęcie prawa rzeczowego bywało w poszczególnych ustawodawstwach pojmowane odmiennie - jak zauważa F. Zoll, „w poszczególnych prawach dzielnicowych (np. w ustawie austriackiej o księgach gruntowych z dn. 25 lipca 1871, p. § 9) lub w ustawach polskich (np. w tzw. ustawie patentowej) przyjęte są pojęcia praw rzeczowych, nie pokrywające się w pełni z żadnym z pojęć praw rzeczowych, w kodeksach powyższych przyjętym”⁴⁵. Stąd ten ostatni autor postulował tzw. autonomiczne pojęcie praw rzeczowych na gruncie prawa międzydzielnicowego, tj. „praw, których przedmiotem (a) są rzeczy lub inne dobra, przedstawiające wartość majątkową, a których treścią (b) jest władza bezpośrednia osoby uprawnionej nad tym przedmiotem - władza, która w następstwie swej bezpośredniości jest też bezwzględna, tzn. skuteczną przeciw każdemu trzeciemu”⁴⁶.

Wierzytelności (inne prawa majątkowe)

Nieemożliwe jest szczegółowe wyliczenie wszystkich praw majątkowych o charakterze względnym (w tym np. praw z papierów wartościowych), które podlegałyby przyszłej ustawie. Spośród najważniejszych aktów normatywnych regulujących tego rodzaju prawa (stosunki prawne) wystarczy wymienić Kodeks zobowiązań oraz Kodeks handlowy. Uogólniając, chodzi o wszelkie prawa majątkowe nabyte w drodze czynności prawnej na podstawie ustawodawstwa polskiego z lat 1919-1939 oraz regulujących określone stosunki cywilnoprawne zaborczych aktów normatywnych obowiązujących wcześniej albo w tym czasie na terytorium Polski. Chodzi w szczególności o wierzytelności wynikające z umów. Nieemożliwość taksatywnego wyliczenia tego rodzaju praw wiąże się m.in. z tym, iż Kodeks zobowiązań statuował w art. 55 zasadę swobody umów: „strony zawierające umowę, mogą stosunek swój

⁴⁴ Por. F. Zoll, Prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe, s. 26.

⁴⁵ F. Zoll, Prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe, s. 26.

⁴⁶ Tamże.

ułożyć według swego uznania, byleby treść i cel umowy nie sprzeciwiał się porządkowi publicznemu, ustawie ani dobrym obyczajom”.

Trudno uzasadnić ograniczenie przedmiotowe ustawy o rekompensatach jedynie do wierzytelności z umów nazwanych. Można jednak przykładowo wskazać regulacje, na mocy których dopuszczalne było zawieranie umów zobowiązaniowych albo powstawanie wierzytelności na podstawie jednostronnej czynności prawnej. W szczególności zatem za prawo utracone należy uznać prawo majątkowe nabyte na mocy czynności prawnej na podstawie:

- a) aktów prawnych, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 26 października 1921 r. w przedmiocie przepisów prawnych, obowiązujących na obszarze Spisza i Orawy, należącym do Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 89, poz. 657) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 1922 r. w przedmiocie organizacji sądownictwa na Spiszu i Orawie i rozciągnięcia na ten obszar mocy obowiązującej niektórych ustaw i rozporządzeń (Dz.U. Nr 90, poz. 833);
- b) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o rejestrowym zastawie rolniczym (Dz.U. Nr 38, poz. 360);
- c) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych (Dz.U. Nr 39, poz. 384);
- d) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. Prawo górnicze (Dz.U. Nr 85, poz. 654);
- e) ustawy z dnia 14 marca 1932 r. o rejestrowym zastawie drzewnym (Dz.U. Nr 31, poz. 317);
- f) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. - Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 598 ze zm.);
- g) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 czerwca 1934 r. o wierzytelnościach w walutach zagranicznych (Dz.U. Nr 59, poz. 509);
- h) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. - Kodeks handlowy (Dz.U. Nr 57, poz. 502 ze zm.);
- i) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 94, poz. 848);
- j) ustawy z dnia 28 kwietnia 1938 r. - Prawo wekslowe (Dz.U. Nr 37, poz. 282);
- k) ustawy z dnia 28 kwietnia 1938 r. - Prawo czekowe (Dz.U. Nr 37, poz. 283);
- l) ustawy z dnia 28 kwietnia 1938 r. o rejestrowych prawach rzeczowych na pojazdach mechanicznych (Dz.U. Nr 36, poz. 302);

- m) ustaw i rozporządzeń, o których mowa w dekrete Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych na Odzyskane Ziemie Śląska Cieszyńskiego (Dz.U. Nr 78, poz. 534);
- n) ustaw i rozporządzeń, o których mowa w dekrete Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 listopada 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych przepisów prawa cywilnego i handlowego na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego (Dz.U. Nr 89, poz. 604);
- o) ustawy z dnia 15 czerwca 1939 r. o zastawie rejestrowym na maszynach i aparatach (Dz.U. Nr 60, poz. 394);
- p) ustawy z dnia 13 lipca 1939 r. o zniesieniu ordynacji rodowych (Dz.U. Nr 63, poz. 417);
- q) aktów prawnych wymienionych w dekretu - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych;

W szczególności należy uwzględnić wartość tych przedmiotów, które zostały wyliczone w umowach międzynarodowych jako te, które nie mogły zostać wywiezione przez repatriantów z terytorium ZSRR.

Zagadnienia szczegółowe - przykładowe wyłączenie rekompensaty

Świadczenie rekompensacyjne nie powinno przysługiwać z tytułu praw majątkowych nabytych na podstawie czynności prawnych pod rządem przepisów polskich bądź - z zastrzeżeniami - państw okupacyjnych:

- jeżeli zostały zawarte wówczas, gdy niemożliwość ich wykonania z powodu zmiany granic była wiadoma przynajmniej wierzycielowi, jednak bezpodstawnie liczył on na uzyskanie świadczenia. Zmiana granic, choćby mająca nastąpić w przyszłości, która mogła powodować niemożliwość spełnienia świadczenia, znana co najmniej wierzycielowi, powoduje konieczność wskazania istnienia tzw. pierwotnej niemożliwości świadczenia. Umowa taka jest zatem nieważna jako „umowa treści niemożliwej do wykonania” (art. 56 § 1 k.z.)⁴⁷.

Odmienne należy ocenić przypadek tzw. niemożliwości następczej świadczenia, tj. wówczas, gdy w chwili nabycia prawa na mocy czynności prawnej świadczenie było możliwe do spełnienia, lecz stało się niemożliwe wskutek zmiany granic. Jeżeli zobowiązanie takie w świetle art. 267 § 1 k.z. wygasło, z uwagi na niemożliwość jego

⁴⁷ Zob. J. Korzonek, I. Rosenblüth, Kodeks zobowiązań. Komentarz, Kraków 1934, s. 124-125.

spełnienia „skutkiem okoliczności, za które dłużnik nie odpowiada”, wówczas uprawnionemu przysługiwać powinno z tego tytułu świadczenie rekompensacyjne. Należy też pamiętać o tym, że zmiana granic jako „nadzwyczajny wypadek” mogła powodować, że świadczenie dłużnika było połączone z nadmiernymi trudnościami lub groziło jednej ze stron rażącą stratą, a zdarzenia tego strony nie mogły przewidzieć przy zawarciu umowy. W takich okolicznościach należy rozważyć, czy sąd orzekłby o rozwiązaniu umowy zgodnie z art. 269 k.z., a wówczas - oczywiście jeżeli nie doszło do spełnienia świadczenia - uprawniony powinien uzyskać świadczenie rekompensacyjne⁴⁸;

- w wypadku zobowiązania przemienne, gdy wybór świadczenia był zastrzeżony dla wierzyciela (por. art. 22 § 1 *in fine* Kodeksu zobowiązań), który nie wybrał tego, które mogło być spełnione mimo zmiany granic oraz wtedy, gdy zamiast wybranego świadczenia uzyskał inne⁴⁹;
- gdy wierzyciel dokonał wyboru świadczenia, które nie mogło być spełnione, i nie uzyskał zgody dłużnika na zmianę dokonanego wyboru (art. 23 § 2 k.z.), przed jego spełnieniem odstąpił od wyboru⁵⁰, jak również wówczas, gdy wierzyciel mając prawo wyboru świadczenia, z niego nie skorzystał. Jak wskazują autorzy komentarza do Kodeksu zobowiązań, „jeżeli uprawniony do wyboru wierzyciel dokona wyboru, a następnie wybrane świadczenie stanie się niemożliwe do spełnienia, wierzyciel nie musi ograniczyć się do odszkodowania z art. 27, lecz może żądać spełnienia drugiego świadczenia. Zasada bowiem art. 23 § 2 o nieodwracalności dokonanego wyboru ma zastosowanie tylko wówczas, gdy spełnienie obu świadczeń jest aż do czasu spełnienia możliwe⁵¹. Świadczenie rekompensacyjne powinno jednak przysługiwać uprawnionemu w sytuacji, gdy wybór służył kilku osobom, które nie mogły złożyć zgodnego oświadczenia, zaś wybór nie został dokonany przez sąd (art. 25 k.z.);
- gdy świadczenie nie zostało spełnione przed zmianą granic z winy wierzyciela, w szczególności z powodu zwłoki wierzyciela (zgodnie z art. 231 k.z., „wierzyciel dopuszcza się zwłoki, gdy bez uzasadnionego powodu uchyła się od przyjęcia świadczenia, rzeczywiście mu zaofiarowanego lub odmawia wykonania czynności, bez której świadczenie nie może być spełnione, albo oznajmi, że świadczenia nie przyjmie”).

⁴⁸ Zob. np.: J. Korzonek, I. Rosenblüth, Kodeks zobowiązań, s. 581 i n.

⁴⁹ Por. J. Korzonek, I. Rosenblüth, Kodeks zobowiązań. Komentarz, Kraków 1934, s. 54-55.

⁵⁰ J. Korzonek, I. Rosenblüth, op.cit., s. 58.

⁵¹ J. Korzonek, I. Rosenblüth, op.cit., s. 58.

Regulacje po dniu 17 września 1939 r. w zakresie prawa prywatnego

W czasie okupacji do czasu faktycznego przejęcia władzy przez PKWN i KRN, legalną władzę prawodawczą w stosunku do terytorium Państwa Polskiego sprawowały władze emigracyjne z siedzibą we Francji i Wielkiej Brytanii⁵². W konsekwencji przy ustalaniu ważności, skutków prawnych i wartości mienia pozostawionego w okresie 1939-1944 konieczne jest dokonanie oceny na gruncie prawodawstwa polskiego z uwzględnieniem aktów normatywnych wydawanych w tym czasie przez te władze.

Istotne znaczenie dla zakresu świadczeń rekompensacyjnych ma rozstrzygnięcie kwestii, czy należy wyłączyć możliwość przyznania świadczenia rekompensacyjnego wówczas, gdy czynność prawna została zawarta zgodnie z przepisami państw okupujących między dniem 1 września 1939 r. a 1 sierpnia 1944 r. Czy i w jakim zakresie dopuścić skuteczność czynności prawnych oraz aktów o charakterze władczym w czasie okupacji przez ZSRR, Litwę, Słowację i Niemców (po 1941 r.) obejmujących prawa utracone na skutek zmiany granic?

Moim zdaniem czynności prawne zawarte po dacie granicznej względnej należy oceniać w świetle prawa polskiego według stanu na dzień ich zawarcia *inter partes*. W takim wypadku można uznać, iż zazwyczaj bądź cała, bądź część umowy nie była dotknięta wspomnianą wadliwością i tym samym te jej postanowienia należy uznać jako wywołujące skutki prawne, chyba że, zgodnie z art. 56 § 2 k.z. „przypuszczać należy, iż bez postanowień, dotkniętych nieważnością, strony nie byłyby zawarły umowy”.

Generalna zasada bezprawności wszelkich aktów władz okupacyjnych w świetle prawa polskiego i międzynarodowego (por. też na ten temat rozważania zawarte w opracowaniu „Mienie zabużańskie”) nie może z drugiej strony powodować skutków, które w istotny sposób krzywdziłyby tych, którzy w dobrej wierze prawa takie nabyli

⁵² Zob. co do problematyki ciągłości prawnej: W. Łączkowski, Uwarunkowania historyczne nowej Konstytucji RP, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1995, z. 2, ss. 1-10, R. Kwiecień, Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego, Państwo i Prawo 1998, z. 8, G. Górski, O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego, Państwo i Prawo 1999, z. 7, s. 71 i n., R. Kwiecień, O tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego raz jeszcze, Państwo i Prawo 1999, z. 8, ss. 92-95; T. Wawak, Legitymacja prawna KRN, RPEiS 1993, nr 4, s. 51 i n.

po dacie granicznej względnej. Kwestia jest skomplikowana choćby z uwagi na to, iż w pewnych wypadkach należałoby poddać szczegółowej ocenie prawodawstwo państw okupujących. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, na terenach włączonych do Związku Sowieckiego „nie wydano żadnych przepisów przechodnich, określających relacje między stosunkami prawnymi regulowanymi przez prawo polskie i prawo radzieckie”⁵³. Podobnie było na ziemiach Wileńszczyzny przekazanej przez ZSRR Republice Litewskiej - prawo litewskie w dniu 27 października 1939 r. zostało „automatycznie” rozciągnięte na to terytorium⁵⁴.

Akty władz okupacyjnych należałoby uznać za szczególny przypadek siły wyższej w rozumieniu prawa prywatnego (*vis maior cui infirmitas humana resistere non potest*)⁵⁵. Uznając konstytucyjne umocowanie władz emigracyjnych i - co do zasady - bezprawność aktów władz okupacyjnych wypada pamiętać, że okupanci uznawali ważność i skutki czynności prawnych zgodnie z prawem narzuconym na ziemiach polskich. Zupełne odrzucenie ich prawnej skuteczności mogłoby prowadzić, jak już zaznaczono, przede wszystkim do pokrzywdzenia osób uprawnionych, stąd - podobnie jak miało to miejsce w ustawodawstwie powojennym w stosunku do aktów niemieckich - należy rozważyć możliwość uznania *ex post* ich skuteczności w ograniczonym zakresie. W konsekwencji, mając na uwadze prawodawstwo polskie z drugiej połowy lat czterdziestych dotyczące uporządkowania problematyki skuteczności prawnej aktów dokonywanych pod okupacją niemiecką, wydaje się celowe wprowadzenie *inter alia* następujących zasad:

- a) nieważne są czynności prawne dokonane w czasie okupacji przed dniem ostatecznego wytyczenia granicy (z wyłączeniem zmian granic dokonanych po wojnie), jeżeli według prawa polskiego należało je uznać za sprzeczne z porządkiem publicznym albo dobrymi obyczajami;
- b) nieważne są czynności prawne, które mimo spełnienia warunku zgodności z porządkiem publicznym albo dobrymi obyczajami, uznać należy za nieważne na podstawie przepisów prawa polskiego obowiązujących w dniu ich dokonania na terytorium okupowanym - w szczególności dotyczy to

⁵³ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op.cit., s. 604.

⁵⁴ Tamże, s. 609.

⁵⁵ Co do definicji w piśmiennictwie międzywojennym zob. R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Lwów 1938, s. 262-264.

niezachowania formy wymaganej *ad solemnitatem*, chyba że „wskutek przeszkód, wynikających z bezprawnej działalności najeźdźcy, zachowanie formy (...) było niemożliwe” (zasada prawna CISN z dnia 19 marca 1949 r., C 935/48, Zbiór Orzeczeń SN 1949, nr 1, poz. 1);

- c) wyroki i inne orzeczenia względnie akty o charakterze władczym wydane przez władze okupacyjne między dniem 1 września 1939 r. a dniem ostatecznego wytyczenia granicy (z wyłączeniem zmian granic dokonanych po wojnie) są nieważne i pozbawione skutków prawnych; w szczególności dotyczy to aktów pozbawiających obywateli polskich albo polskich osób prawnych praw majątkowych na terenach okupowanych;
- d) uznaje się, że nie wywołujące skutków prawnych są jakiegokolwiek działania władz okupacyjnych, na podstawie których obywatele polscy albo polskie osoby prawne utraciły prawa majątkowe na terenach okupowanych;
- e) orzeczenia, nakazujące wpisy hipotek w celu zabezpieczenia należności z tytułu nakładów w nieruchomościach lub z tytułu pożyczek, przeznaczonych na tego rodzaju nakłady, uznaje się za wywołujące skutki prawne.

Kwestia moratoriów

Tzw. moratoria dotyczące niektórych stosunków prawnych były uchwalane przez władze polskie w czasie działań wojennych w latach 1939-1944 oraz w pewnym zakresie po wojnie (zob. dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o zawieszeniu biegu przedawnienia i przedłużeniu terminów prawa wekslowego i czekowego, Dz.U. Nr 27, poz. 163).

Przyszła ustawa powinna jednoznacznie wskazywać, iż przy ustalaniu wartości praw utraconych należy przede wszystkim uwzględnić przepisy:

- 1) dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 2 września 1939 r. w sprawie zawieszenia na czas trwania stanu wojennego mocy obowiązującej niektórych przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 czerwca 1934 r. o wierzytelnościach w walutach zagranicznych (Dz.U. Nr 87, poz. 552);
- 2) dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 lutego 1940 r. o moratorium dla długów prywatno-prawnych (Dz.U. Nr 2, poz. 2);
- 3) dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 lutego 1940 r. o wstrzymaniu i zawieszeniu biegu terminów (Dz.U. Nr 4, poz. 9).

Inne czynności prawne i stosunki prywatnoprawne w świetle prawodawstwa 1939-1944

Przy ustalaniu wartości prawa rekompensowanego należy z pewnością uwzględnić przepisy prawa polskiego obowiązujące w dniu 1 lipca 1944 r., w tym w szczególności:

- 1) ustawy z dnia 20 grudnia 1932 r. o obniżeniu oprocentowania i przedłużeniu okresów umorzenia wierzytelności długoterminowych, zabezpieczających listy zastawne i obligacje, oraz wydanych na podstawie tych wierzytelności listów zastawnych i obligacji (Dz.U. Nr 115, poz. 950);
- 2) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych (Dz.U. Nr 5 z 1936 r., poz. 59 ze zm.);
- 3) dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 listopada 1938 r. o obniżeniu oprocentowania niektórych wierzytelności długoterminowych, zabezpieczających listy zastawne oraz niektórych listów zastawnych i obligacji (Dz.U. Nr 89, poz. 607).

Powstaje pytanie, jaka chwila powinna rozstrzygać o istnieniu i wartości prawa utraconego? Teoretycznie - jeśli chodzi o granicę wschodnią (tj. z wyłączeniem granicy z Czechosłowacją i ew. późniejszymi zmianami granicy z ZSRR) - można rozważać następujące warianty:

- a) według stanu z dnia 31 sierpnia 1939 r.;
- b) według stanu z dnia 1 stycznia 1944 r. tj. wkroczenia wojsk Armii Czerwonej na terytorium Polski w granicach z 1939 r.;
- c) według stanu z dnia 1 sierpnia 1944 r., tj. po wytyczeniu w lipcu tego roku tymczasowej granicy między RP a ZSRR⁵⁶;
- d) według stanu z dnia 16 sierpnia 1945 r., tj. daty ostatecznego określenia granicy z ZSRR (zob. umowę z dnia 4 lutego 1946 r. między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej (Dz.U. z 1947 r., Nr 35, poz. 167));
- e) według stanu z dnia ostatecznego zakończenia akcji przesiedleńczych;
- f) według stanu z dnia 1 stycznia 1960 r., tj. przyjęcia ostatecznego kształtu granicy Polski (por. umowę między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o ostatecznym wytyczeniu granicy państwowej, podpisana w Warszawie dnia 13 czerwca 1958 r. (Dz.U. z 1959 r., Nr 25, poz. 159));

⁵⁶ Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op.cit., s. 632.

g) według stanu z dnia faktycznej utraty (tj. odjęcia albo wygaśnięcia) prawa.

Osobiście uważam, że najwłaściwsze jest przyjęcie ostatniego z proponowanych rozwiązań. Te, ujęte pod lit. a)-f) nie mogą być uznane za właściwe, przede wszystkim z uwagi na brak bezpośredniego powiązania proponowanych dat z utratą prawa - częściowo prawa mogły być utracone przed tak określoną sztywną granicą, częściowo - po niej. Stan faktycznej utraty prawa pozwala na określenie jego wartości, a przez to ustalenia szkody, jakiej doznał uprawniony (nie wchodzi z całą pewnością w rachubę rekompensata za *lucrum cessans*). Niemniej jednak należy wskazać ostateczny termin, bowiem tzw. repatriacja miała miejsce nie tylko do końca lat pięćdziesiątych czy początku lat sześćdziesiątych, lecz przez cały okres powojenny i w istocie trwa w węższym bądź szerszym zakresie do dzisiaj. Wydaje się, że taką datą powinna być chwila ostatecznego zamknięcia rozliczeń majątkowych na skutek jakichkolwiek zmian terytorialnych po wojnie, powinna to być zatem najprawdopodobniej połowa lat sześćdziesiątych (brak jakichkolwiek informacji co do późniejszych porozumień dotyczących praw utraconych w tym zakresie).

Zastosowanie przepisów prawa międzydzielnicowego do ustalenia zakresu przedmiotowego ustawy

Jednym z zasadniczych problemów, wymagających precyzyjnej regulacji ustawowej, jest kwestia określenia, jakie prawa i w jakim zakresie podlegać miałyby zadośćuczynieniu na gruncie przyszłej ustawy. Zagadnienie to ma kluczowe znaczenie i od jego rozstrzygnięcia będzie zależało przede wszystkim to, w jakim zakresie przepisy przyszłej ustawy obejmą inne niż własność prawa majątkowe. Uważam, że w tym zakresie należy uwzględnić jako podstawową - dostosowaną do wymogu ustalenia zakresu przedmiotowego - znaną prawu prywatnemu międzydzielnicowemu regułę *situs obiecti*, tj. miejsca usytuowania przedmiotu prawa rzeczowego bądź innego majątkowego prawa podmiotowego. Ocena powinna odbywać się z uwzględnieniem przepisów obowiązujących w dniu 17 września 1939 r. na terytorium Polski, tj. przede wszystkim regulację ustawy - prawo prywatne międzydzielnicowe.

Prawo prywatne międzydzielnicowe i reguła situs obiecti

Na wstępie wypada przypomnieć, że w okresie międzywojennym brak było jednolitej ogólnopolskiej kodyfikacji prawa cywilnego. Zagadnienie regulacji kwestii oceny istnienia, nabycia bądź wygaśnięcia prawa jest zatem szczególnie skomplikowane i wymaga drobiazgowej analizy. Stąd uwagi poniższe stanowią jedynie ogólną propozycję wymagającą weryfikacji w toku ewentualnych prac ustawodawczych.

Przy badaniu, czy określone prawo majątkowe będzie uwzględnione jako podstawa do obliczania wysokości świadczenia rekompensacyjnego za mienie pozostawione, należy uwzględnić przede wszystkim przepisy prawa prywatnego międzydzielnicowego oraz wskazane łącznikami normy prawa merytorycznego, w tym w szczególności obowiązujące na ziemiach wschodnich oraz południowo-wschodnich RP (ewentualnie południowych) przepisy aktów normujących zagadnienia materialnoprawne z zakresu prawa rzeczowego, tj. w głównej mierze X tomu cz. 1 Zводу Praw Imperium Rosyjskiego na ziemiach wschodnich oraz Kodeksu cywilnego austriackiego z 1811 r. (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*) na terytoriach południowo-wschodnich. W świetle wcześniejszych uwag należy bez wątplenia co do zasady wykluczyć możliwość oceny nabycia, zmiany lub wygaśnięcia praw majątkowych z punktu widzenia wprowadzonego w 1939 r. na tych terenach ustawodawstwa ZSRR i poszczególnych republik oraz Republiki Litewskiej na terenie Wileńszczyzny, jak również po dniu 22 czerwca 1941 r. władz okupacyjnych niemieckich, bowiem państwowym tym nie przysługiwało na terenach okupowanych zwierzchnictwo (władza państwowa) i wszelkie akty normatywne władz tych państw wydane dla tych terytoriów należy w świetle prawa międzynarodowego uznać za pozbawione skutków prawnych, podobnie jak miało to miejsce w wypadku działań podejmowanych przez niemieckie władze okupacyjne w województwach centralnych i zachodnich (por. „*Mienie zabużańskie*”, s. 1-3).

Należy podkreślić, iż reguły zawarte w prawie prywatnym międzydzielnicowym na gruncie przyszłej ustawy o rekompensatach mają posłużyć nie tylko określeniu właściwego prawa merytorycznego, ale również wskazaniu miejsca (miejscowości) dla oceny, czy określone prawo podmiotowe podlega uwzględnieniu przy obliczaniu wysokości świadczenia rekompensacyjnego. Zatem cel zastosowania tych przepisów będzie w tym zakresie odmienny od ich właściwej funkcji. Stąd nie można jedynie

wskazać zastosowania tych norm dla oceny podległości majątkowego prawa podmiotowego oznaczonego prawodawstwem dzielnicowemu. Mają one bowiem posłużyć nie wyłącznie określeniu prawa merytorycznego (które obowiązywały tak na ziemiach anektowanych, jak i wchodzących w skład obecnego terytorium RP), ale wskazaniu, że prawo wygasło lub zostało odjęte uprawnionemu z powodu zmiany granic, co można ustalić w zasadzie tylko przez określenie miejsca „położenia” prawa podmiotowego. Samo bowiem niewykonywanie prawa podmiotowego mogło być powodowane różnymi przyczynami (np. na skutek podporządkowania przepisom okupacyjnym). W konsekwencji określenie podległości prawa podmiotowego określonego obszarowi nie będzie jeszcze oznaczało, iż uprawnionemu przysługuje prawo do świadczenia rekompensacyjnego, bowiem ustalenie takie pociąga za sobą konieczność udowodnienia, iż utracono je na skutek zmiany granic.

Mechanizm taki powinien mieć zastosowanie nie tylko do tych praw, które podlegały jedynie partykularnemu, dzielnicowemu porządkowi prawnemu (jak np. praw rzeczowych). Ustalenie, czy określone prawo było „umiejscowione” na terytoriach anektowanych albo w inny sposób utraconych, dotyczyć będzie bowiem również tych praw majątkowych, dla których prawo merytoryczne miało charakter terytorialny, tj. było ujednoczone na całym obszarze Państwa Polskiego w granicach z 31 sierpnia 1939 r. (jak np. praw zastawu rejestrowego, autorskich praw majątkowych itp.).

W tym miejscu wypada wskazać, iż - niezależnie od ogólnej oceny koncepcji - celowe jest spojrzenie na prawo podmiotowe jako na określoną „wartość majątkową”⁵⁷, czy

⁵⁷ Tak w prawie polskim przede wszystkim F. Zoll: Zagadnienia kodyfikacyjne z zakresu prawa rzeczowego, Przegląd Notarialny 1936, nr 9, s. 10. Tak wskazywał wspomniany autor analizując konstrukcję obciążenia wierzytelności prawem użytkowania. W tym sensie wierzytelności należy pojmować jako „mienie” w rozumieniu np. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Warto w tym kontekście ponownie odwołać się do uzasadnienia wyroku TK z dnia 19 grudnia 2002 r. Wskazano w nim, iż „pojęcie własności (mienia) na gruncie Konwencji Europejskiej nie może być ograniczone do definicji tego prawa występujących w płaszczyźnie klasycznych ujęć prawa cywilnego. Jest to konstrukcja autonomiczna, obejmująca szeroki zakres różnorodnych interesów majątkowych o określonej wartości ekonomicznej (por. D.J. Harris, M. O'Boyle, C. Wabrick, Law of the European Convention on Human Rights, London - Dublin - Edinburgh 1995, s. 517; I. Nakielska, Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, s. 16). W tym więc sensie pojęcie „biens” (possessions) zastosowane w art. 1 Konwencji, obejmujące różnorodne kategorie praw majątkowych, zbliża się do pojęć użytych w art. 64 ust. 1 Konstytucji - prawo do własności i praw majątkowych, które łącznie określają zakres gwarancji konstytucyjnych udzielanych interesom majątkowym podmiotów. Przepis art. 1 Protokołu nr 1 nawiązuje zatem do instytucji anglosaskiej „property” rozumianej jako majątek, a nie jako prawo własności będące ius in rem suam, prawem rzeczowym, co do zasady, najszerszej treści spośród katalogu wszystkich znanych określonemu systemowi prawnemu podmiotowych praw rzeczowych. Przyjmując takie rozumienie pojęcia „własności” na gruncie Konwencji, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, iż art. 1 Protokołu

też przedmiot majątkowy, a nie jedynie formalistycznie, abstrakcyjnie pojmowany element treści stosunku cywilnoprawnego, co w rezultacie pozwala na przyjęcie możliwości ustalenia obszaru dla praw względnych (wierzytelności z umów i jednostronnych czynności prawnych). Koncepcja taka w doktrynie polskiej była reprezentowana w okresie międzywojennym przez F. Zolla mł. Autor ten, gdy chodzi o „położenie” wierzytelności pisał: **„co do wierzytelności, ich «siedzibę» oznaczmy tak, by prawo właściwe dla stosunku między wierzycielem a dłużnikiem, rozstrzygało także o prawach rzeczowych na wierzytelności, jak walorze. Takie stanowisko nie tylko upraszcza oznaczenie właściwego prawa merytorycznego, ale odpowiada też tendencjom naszego ustawodawcy, który dążył do tego, by stosunki obligacyjne poddawać jednemu prawu, a nie rozбивać ich na poszczególne elementy, dla których właściwymi byłyby różne prawa”**⁵⁸. Stąd skrótowo, odrywając się od samej istoty prawa międzydzielnicowego jako służącego wskazaniu prawa merytorycznego dla określonych stosunków cywilnoprawnych, można określić na potrzeby przyszłej regulacji ustawowej posługując się regułami tego prawa zasadę ustalania, czy określone prawo majątkowe „znajdowało się” na terytorium poza granicami RP jako „*situs obiecti*”.

Należy też pamiętać o tym, iż zastosowanie prawa międzydzielnicowego spełni również swój właściwy cel i funkcję, gdyż poprzez wskazanie prawa merytorycznego konieczna będzie ocena skuteczności nabycia, przeniesienia lub zniesienia (wygaśnięcia) prawa oraz jego treści i jej zmiany na mocy czynności prawnej.

Z wchodzących w grę przepisów ustawy o prawie prywatnym międzydzielnicowym należy wymienić (pomijam w tym miejscu ocenę zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych):

- art. 8 ust. 1: „Posiadanie i prawa rzeczowe podlegają ustawie miejsca, w którym znajduje się ich przedmiot.”;
- art. 8 ust. 3: „Nabycie, zmiana lub umorzenie praw rzeczowych na nieruchomości, jak również zobowiązania z czynności prawnych wynikające, na podstawie których

nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności chroni prawo do korzystania z mienia, a nie prawo do nabywania mienia (por orzeczenie ETPCz z 13 czerwca 1979 r. w sprawie Marckx przeciwko Belgii; ECHR, seria A, nr 31, orzeczenie z 28 października 1987 r. w sprawie Inze przeciwko Austrii; ECHR, seria A, nr 126, oraz w/w orzeczenie TK w sprawie P. 4/99”.

⁵⁸ F. Zoll, Prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe, s. 33.

- prawa takie mają być nabyte, zmienione lub umorzone, podlegają co do formy, jak i innych warunków ważności, wyłącznie prawu miejsca, gdzie nieruchomości jest położona. Nie tyczy się to jednak obowiązków, wynikających ze stosunków rodzinnych lub praw spadkowych.”;
- art. 9: „Strony mogą poddać stosunek obowiązkowy któremukolwiek z praw, obowiązujących w Polsce”;
 - art. 10: „Jeżeli strony nie oznaczyły właściwego prawa, natenczas stosuje się:
 - 1) do umów, zawieranych na giełdzie, lub targach publicznych - prawo tamże obowiązujące;
 - 2) do umów, odnoszących się do nieruchomości, - prawo, obowiązujące w miejscu, gdzie nieruchomość się znajduje;
 - 3) do umów, zawieranych w handlu częstkowym, - prawo miejsca, gdzie jest siedziba sprzedawcy;
 - 4) do umów o usługi, roboty, budowle i dostawy, zawieranych z państwem, - prawo właściwe według siedziby władzy działającej, a do takichże umów, zawieranych z innymi związkami publicznymi, - prawo, obowiązujące w ich siedzibie;
 - 5) do umów o ubezpieczenie - prawo, obowiązujące w siedzibie zakładu ubezpieczającego;
 - 6) do umów, zawieranych z notariuszami, adwokatami i innymi osobami, spełniającymi czynności zawodowe, w zakresie tych czynności, - prawo miejsca, w którym osoby te zawód swój stale wykonywują;
 - 7) do umów o pracę, zawieranych z pracownikami przez przedsiębiorców handlowych, przemysłowych i górniczych, - prawo miejsca, w którym praca jest wykonywana.”;
 - art. 11 ust. 1: „Do umów, nie objętych liczbami 1-7 artykułu 10, stosować należy prawo tego obszaru prawnego, w którym obie strony w czasie zawarcia umowy mają miejsce zamieszkania. Gdy strony mieszkają w obszarach różnych praw, a zobowiązanie jest jednostronne, stosować należy prawo tego obszaru, w którym mieszka dłużnik; gdy zobowiązanie jest obustronne - prawo tego obszaru, w którym umowę zawarto. Umowa między nieobecnymi uchodzi za zawartą w miejscu, w którym oferent otrzymał przyjęcie oferty.”;
 - art. 11 ust. 2: „Prawo, obowiązujące w miejscu zawarcia umowy, ma zastosowanie także wtedy, gdy nie można ustalić miejsca zamieszkania, mającego rozstrzygać o prawie właściwym.”;
 - art. 11 ust. 3: „Jeżeli dłużnik, sporządzający czynność jednostronną, nie oznaczył sam prawa właściwego, obowiązuje go prawo miejsca jego zamieszkania, a jeżeli

miejsca zamieszkania w Polsce ustalić nie można, prawo miejsca sporządzenia czynności.”;

- art. 11 ust. 4: „Miejscem zamieszkania kupca w jego obrocie handlowym jest siedziba przedsiębiorstwa; jeżeli kupiec ma kilka przedsiębiorstw, - siedziba tego przedsiębiorstwa, z którym stosunek związane.”.

Mutatis mutandis, ustawa powinna przewidywać, że prawami podlegającymi zadośćuczynieniu w postaci świadczenia rekompensacyjnego są:

- prawa rzeczowe, gdy ich przedmiot znajdował się poza obecnymi granicami Polski i został tam pozostawiony;
- wierzytelności o nabycie, zmianę lub umorzenie praw rzeczowych na nieruchomości, jak również wierzytelności wynikające z czynności prawnych, na podstawie których prawa takie miały być nabyte, zmienione lub umorzone, jeżeli nieruchomość, której dotyczyły, znajdowała się poza obecnymi granicami Polski;
- wierzytelności, jeżeli powstały z umów zawartych na giełdzie lub targu publicznym, gdy zostały zawarte w miejscu niewchodzącym w skład obecnego obszaru Polski;
- wierzytelności dotyczące nieruchomości, jeżeli nieruchomość, której dotyczyły, znajdowała się poza obecnymi granicami Polski;

W tym kontekście należy przywołać stanowisko F. Zolla zawarte w pracy *Prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe*, s. 30-31:

„Obowiązek świadczenia, bądź to pozytywnego (jak przy ciężarze realnym), bądź to negatywnego (jak przy prawie najmu lub dzierżawy), związany przez wpis prawa do księgi wieczystej z nieruchomością w taki sposób, że tylko każdorazowy jej właściciel jest dłużnikiem, zostaje tak silnie umiejscowiony dzięki położeniu nieruchomości, ma tak silnie - mówiąc za Savignym - swą «siedzibę» w miejscu położenia nieruchomości, iż zarówno z teoretycznego jak i praktycznego (ze względu np. na wykonalność wyroku) punktu widzenia, należy go poddać wyłącznie prawu miejsca, gdzie nieruchomość jest położona. Z tego powodu uważam, że wszystkie właśnie wymienione prawa, jeżeli zostały do księgi wieczystej wpisane, należy ze stanowiska prawa mn. i md. traktować jako rzeczowe, a tym samym poddać je prawu obowiązującemu w miejscu położenia nieruchomości (legi rei sitae). Tej ostatniej tezy nie odnoszę jednak do wierzytelności na nieruchomościach hipotecznie zabezpieczonych. Wierzytelność taka, nawet według k.c. niem. (§ 1113 i nast.) zachowuje swą samodzielność i podlegać może innym prawom, aniżeli jej hipoteczne zabezpieczenie (...). Situs obiectus a tym samym i właściwość prawa rzeczowego nie

będą dalej z reguły wątpliwe, o ile chodzi o prawa górnicze, wodne, polowania i rybołówstwa”.

- wierzytelności wynikające z umów zawieranych w „handlu częstkowym”, jeżeli siedziba sprzedawcy znajdowała się poza obecnymi granicami Polski;
- wierzytelności z umów o usługi, roboty, budowle i dostawy, zawieranych z państwem, jeżeli siedziba odpowiedniej władzy znajdowała się poza obecnymi granicami Polski;
- wierzytelności z umów o usługi, roboty, budowle i dostawy, zawieranych z innymi związkami publicznymi, jeżeli ich siedziba znajdowała się poza obecnymi granicami Polski;
- wierzytelności z umów ubezpieczenia, jeżeli siedziba zakładu ubezpieczającego znajdowała się poza obecnymi granicami Polski;
- wierzytelności z umów zawieranych z profesjonalistami, w zakresie ich działalności zawodowej, jeżeli osoby te stale wykonywały swój zawód poza obecnymi granicami Polski;
- wierzytelności z umów o pracę, zawieranych z pracownikami przez przedsiębiorców handlowych, przemysłowych i górniczych, jeżeli miejsce wykonywania pracy znajduje się poza obecnymi granicami Polski (należy rozważyć wyłączenie umów o pracę zawartych na czas nieoznaczony);
- wierzytelności z innych umów, jeżeli obie strony miały miejsce zamieszkania poza obecnym terytorium Polski; jeżeli dotyczy to tylko jednej ze stron, a zobowiązanie było jednostronne, rozstrzyga miejsce, w którym mieszkał dłużnik;
- wierzytelności z innych umów, niż wskazane powyżej, rozstrzyga miejsce zawarcia umowy; jeżeli umowa została zawarta *inter absentes*, wówczas rozstrzyga miejsce otrzymania przyjęcia oferty przez oferenta;
- wierzytelności z innych umów, niż wskazane powyżej, gdy nie można ustalić miejsca zamieszkania, mającego rozstrzygać, jeżeli miejsce zawarcia umowy znajduje się poza obecnymi granicami Polski;
- wierzytelności z jednostronnych czynności prawnych, jeżeli miejsce zamieszkania dłużnika znajduje się poza obecnymi granicami Polski, a jeżeli miejsca zamieszkania w Polsce ustalić nie można, miejsce sporządzenia czynności;
- podobnie, jak wskazano w art. 11 ust. 4 pr.pr.mdz., miejscem zamieszkania przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności była siedziba przedsiębiorstwa; jeżeli przedsiębiorca miał kilka przedsiębiorstw, - siedziba tego przedsiębiorstwa, z którym stosunek związano.

Jak zatem widać, posługując się analogicznie zasadami prawa prywatnego międzydzielnicowego, można ustalić na podstawie powyżej wskazanych reguł

„położenie prawa” poza obecnymi granicami Polski. Jednak - jak już wskazano - samo „położenie” nie przesądza ostatecznie o przyznaniu świadczenia rekompensacyjnego. Decydujące znaczenie ma - jak już wskazano - wskazanie bezpośredniego związku kauzalnego między utratą prawa a zmianą granic Polski (co wyłącza wszelkie inne przypadki utraty względnie wygaśnięcia praw „położonych” na terytorium znajdującym się poza obecnymi granicami).

Co do miejsca i czasu zawarcia umowy należy stosować dyrektywy ogólne Kodeksu zobowiązań, o ile z przepisów szczególnych nie wynika nic innego:

- art. 70: „W razie wątpliwości co do miejsca i czasu zawarcia umowy uważać należy, że umowę zawarto w miejscu i czasie otrzymania odpowiedzi na ofertę, a w przypadku, gdy zawiadomienie o przyjęciu jest niepotrzebne, w miejscu i czasie przystąpienia do wykonania umowy przez stronę, która otrzymała ofertę”.

7. Fundusz Majątku Restytucyjnego

Dla właściwej realizacji celów ustawy o rekompensatach konieczne jest powołanie centralnej instytucji, której zasadniczym celem byłoby gromadzenie majątku przeznaczonego na cele zadośćuczynienia, zawieranie umów z uprawnionymi dotyczących realizacji świadczeń rekompensacyjnych. Z uwagi na fakt, iż realizacja tych zadań stanowiłaby duże wyzwanie finansowe i organizacyjne, nie wydaje się celowe obciążenie w tym zakresie istniejących organów aparatu państwowego. Najwłaściwszym rozwiązaniem jest powołanie odrębnego organu administracji centralnej w osobie Prezesa Funduszu Majątku Restytucyjnego (dalej: F.M.R.), który odpowiadałby za realizację przepisów ustawy - zawieranie umów, wypłatę środków, zarząd majątkiem przeznaczonym dla „zabużan” oraz prowadzenie rejestru osób uprawnionych i pozostawionego przez nie mienia.

Z uwagi na fakt, iż kwestia realizacji świadczeń rekompensacyjnych dotyczy szerszego zagadnienia reprivatyzacji i wypłaty zadośćuczynień z tytułu szkód wyrządzonych w okresie 1944-1989, należy rozważyć w przyszłości możliwość rozszerzenia działalności F.M.R. jako ogólnego funduszu rekompensacyjnego.

Fundusz Majątku Restytucyjnego wyposażony byłby w osobowość prawną. Dysponowałby on odrębną masą majątkową, która powinna się składać zarówno z nieruchomości, jak i środków pieniężnych. Nadzór nad F.M.R. powinien sprawować Minister Skarbu Państwa, będący jednocześnie organem odwoławczym w sprawach roszczeń osób uprawnionych i za uprawnionych się uznających. F.M.R. prowadziłby ogólny, centralny rejestr uprawnionych oraz praw utraconych na podstawie danych zebranych przez Ministerstwo Skarbu, inne jednostki organizacyjne oraz przez sam Fundusz. Rejestr ten podlegałby bieżącej aktualizacji na podstawie wniosków osób uprawnionych, przy czym należy zaznaczyć, że możliwość ubiegania się o wpis do rejestru (a tym samym uznania za uprawnionego) powinien być ograniczony czasowo, z uwagi na ogólne założenie czasowego ograniczenia możliwości zaspokajania roszczeń. Należałoby w jego ramach uwzględnić informacje o osobach i majątku, w przypadku których na podstawie dotychczasowego ustawodawstwa przyznano ekwiwalent za mienie zabużańskie.

Rejestr prowadzony przez F.M.R. obejmowałby dane dotyczące mienia pozostawionego, jego wartości oraz osób uprawnionych, adresów (siedzib) i ew. inne dane osobowe osób uprawnionych (por. „Założenia do projektu ustawy”, s. 2-3). Ustawa powinna szczegółowo określać zasady postępowania przy obliczaniu wartości mienia pozostawionego i należnego zadośćuczynienia (por. „Założenia do projektu ustawy”, s. 3). Jak wskazano w opracowaniu „Mienie zabużańskie” (s. 146 i n.), z uwagi na możliwość zaistnienia w przeszłości nieprawidłowości w obliczaniu wysokości wartości mienia ustawa powinna przewidywać obligatoryjność weryfikacji przynajmniej w wypadku mienia o minimalnej określonej wartości (por. na ten temat „Założenia do projektu ustawy”), zaś wszelkie spory powinny być regulowane w trybie postępowania administracyjnego (por. „Założenia do projektu ustawy”, s. 6)⁵⁹.

Ustawa powinna przewidywać wydawanie przez Prezesa F.M.R. kolejno dwóch decyzji administracyjnych (por. na ten temat również „Mienie zabużańskie” s. 130 oraz „Założenia do projektu ustawy”):

- a) decyzji wstępnej o ustaleniu istnienia prawa do świadczenia oraz jego aktualnej wartości (po ewentualnej weryfikacji i ponownej wycenie),

⁵⁹ Tryb administracyjny przewiduje np. niemiecka ustawa reprivatyzacyjna, por. K. Sobczak, Reprivatyzacja, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2000, nr 1, s. 6.

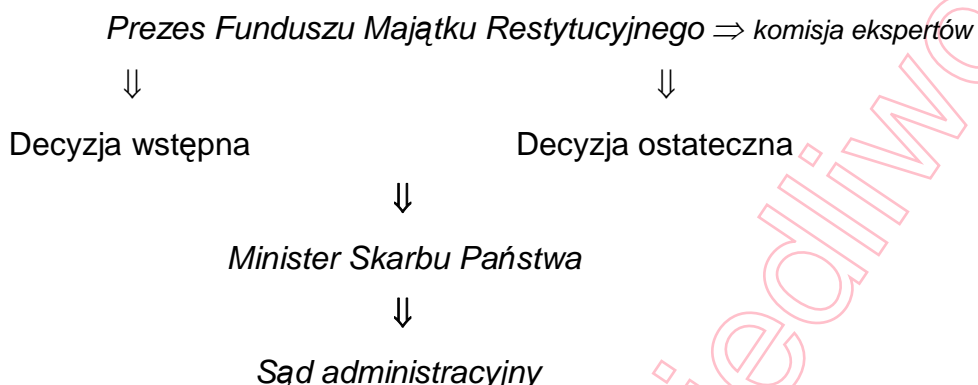
- b) decyzji końcowej o przyznaniu określonego świadczenia (po złożeniu przez osobę uprawnioną oświadczenia o wyborze postaci świadczenia rekompensacyjnego, o czym niżej; por. art. 44 d. projektu ustawy reprivatyzacyjnej).

8. Postępowanie

Jak podkreślano w opracowaniach „*Mienie zabużańskie*” (s. 129) oraz „*Założenia do projektu ustawy*”, przyszła ustawa o rekompensatach powinna przyjąć tryb administracyjny dla rozstrzygania wszelkich kwestii związanych z warunkami uzyskania i przydziałem prawa do świadczenia rekompensacyjnego. Konieczne jest zatem jednoznaczne przesądzenie, iż w kwestiach uregulowanych w ustawie wyłączony jest tryb postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi. Ujęcie to wymaga jednak wprowadzenia szczegółowego, klarownego mechanizmu postępowania przy wydawaniu decyzji o ustaleniu i wartości praw utraconych oraz o przyznaniu świadczenia rekompensacyjnego (kwestii ustaleń dotyczących warunków przyznawania zadośćuczynienia, sposobu ustalania jego wysokości, postępowania dowodowego itp.). W kwestiach nieuregulowanych w przyszłej ustawie należy - zgodnie z zasadami ogólnymi - stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wprowadzenie trybu postępowania administracyjnego wymaga ustalenia trybu odwoławczego od decyzji wydawanych w I instancji. Z uwagi na proponowany schemat organizacji i kontroli - Prezes F.M.R. ⇒ Minister Skarbu, ten ostatni powinien być instancją odwoławczą od decyzji wydawanych przez Prezesa Funduszu, zaś od jego decyzji stronom przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego na zasadach ogólnych.

Schemat ten wyglądałby zatem następująco:



9. Dowody

Reguły k.p.a. dotyczące dowodów w postępowaniu administracyjnym powinny dotyczyć co do zasady również postępowania w sprawie rekompensat z tytułu majątku pozostawionego. Można jednak rozważyć ograniczenie wagi dowodów ze świadków, co jest uzasadnione wpływem czasu i w związku z tym wysoce ograniczonymi możliwościami ich weryfikacji.

Dowód własności lub innego prawa majątkowego i utraty takiego prawa powinien spoczywać - według zasad ogólnych - na osobie zainteresowanej (zgodnie z art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny; w braku przepisów szczególnych, w § 2 tego przepisu, „organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania”⁶⁰. Nie powinny zatem generalnie ulec zmianie zasady dotychczasowe (zob. co do nieruchomości § 4 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny

⁶⁰ Opisujać umowy repatriacyjne J. Czerniakiewicz, Repatriacja ludności polskiej, s. 33 wskazuje, iż „podstawą do rozpoczęcia czynności szacunkowych mienia pozostawionego był dokument stwierdzający prawo własności mienia np.: wyciąg z ksiąg hipotecznych, akt kupna, sprzedaży lub darowizny, akta wykonawców sądowych o wprowadzeniu we władanie itp., lub dokumenty stwierdzające bezpośrednio takie władanie, jak np. polisa ubezpieczeniowa, kwity podatkowe itp.”. Jednak udowodnienie własności w wypadku niektórych kategorii repatriantów oraz rzeczy ruchomych w ogólności jest dziś niezwykle trudne.

sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości). Ustawa nie powinna obejmować w tym samym zakresie mienia pozostawionego przez repatriantów, co mienia skonfiskowanego w trakcie działań wojennych przez władze sowieckie, czy niemieckie. Co prawda nie można wykluczyć możliwości ubiegania się o zadośćuczynienie za mienie skonfiskowane, jednak z uwagi na brak jakiegokolwiek obciążenia i odpowiedzialności Polski w tym zakresie, wysokość zadośćuczynienia może być znacznie niższa, jeśli nie symboliczna⁶¹. Państwo polskie nie musi bowiem ponosić odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania funkcjonariuszy państw obcych (zob. uchwała TK z dnia 30 kwietnia 1996 r., W 18/95⁶²).

Z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie ustalenia istnienia prawa do świadczenia celowe jest powołanie w ramach struktury Funduszu Majątku Restytucyjnego specjalnej komisji weryfikacyjnej, której celem miałyby być każdorazowe dokonywanie wyceny i ustalenia istnienia określonego prawa majątkowego oraz badanie, czy zostało ono utracone w związku ze zmianą granic, względnie innymi zdarzeniami, od których ustawa uzależniałaby przyznanie prawa do świadczenia rekompensacyjnego. Należy jednak zaznaczyć, że koszty realizowanych w ramach prac komisji ekspertyz ponosiłby zainteresowany.

10. Roszczenia - prawo do świadczenia rekompensacyjnego

Kluczowe znaczenie w przyszłej regulacji zadośćuczynienia ma precyzyjne określenie charakteru prawnego oraz rodzaju roszczeń przysługujących osobom uprawnionym. Jak już wskazano, należy wykluczyć jako regułę dotychczasową formułę „zaliczania” na gruncie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ustawa powinna stworzyć jednolitą konstrukcję jurydyczną tzw. prawa do świadczenia rekompensacyjnego, *expressis verbis* przesądzając, iż jest to majątkowe, przenoszalne (zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*) prawo podmiotowe. Uprawnieni - realizując prawo do świadczenia rekompensacyjnego -

⁶¹ Należałoby w tym kontekście rozważyć, czy w wypadku uznania konieczności zróżnicowania wysokości odszkodowania nie należałoby przyjąć domniemania konfiskaty mienia ruchomego.

⁶² OTK 1996/2/15.

powinni mieć możliwość dokonania wyboru między kilkoma wariantami „zadośćuczynienia”. Przykładowo, *de lege ferenda*, można rozważyć następujący ich katalog:

- i) nabycie uprawnienia do świadczenia rekompensacyjnego w postaci kwoty pieniężnej płatnej ratami przez dłuższy czas (w wysokości od 80 do 100% obecnej wartości pozostawionego mienia np. przez okres 10 lat⁶³; podobnie por. „Założenia projektu ustawy”, s. 4); realizacja prawa powinna być odpowiednio zabezpieczona;
- ii) nabycie papierów wartościowych - rodzaju obligacji Skarbu Państwa; papiery te powinny być oprocentowane, zabezpieczone i podlegać wykupowi w terminie np. 10 lat - w wysokości 100% wartości pozostawionego mienia (por. „Założenia projektu ustawy”, s. 4-5);
- iii) nabycie prawa do renty pieniężnej płatnej w wysokości do 1% utraconego prawa miesięcznie;
- iv) nabycie nieruchomości z katalogu gruntów stanowiących mienie Funduszu Majątku Restytucyjnego z możliwością zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny kupna; nabycie powinno być możliwe jedynie spośród tych nieruchomości; z uwagi na możliwość wyczerpania zasobu i istnienie wartości majątku pozostawionego przenoszącego wartość nabywanej nieruchomości, wskazanie tej możliwości nie powinno zamykać drogi do skorzystania z innych alternatywnych rozwiązań (por. uchwała SN z dnia 11 października 1990 r., III AZP 12/90⁶⁴ oraz uchwała SN z dnia 19 maja 1992 r., III CZP 46/92⁶⁵; *de lege lata* za takim ograniczeniem - wyrok SN z dnia 20 stycznia 1969 r., II CR 544/68⁶⁶);

⁶³ Analogiczny charakter miał mechanizm przewidziany przez projektodawców ustawy reprivatyzacyjnej tzw. opłaty reprivatyzacyjnej wynoszącej do 25% wartości majątku (art. 11-12 d. projektu). Idea ta nie jest nowa, i w postaci specjalnego podatku w wysokości od 4 do 30% została zrealizowana w art. 9 ustawy z dnia 18 marca 1932 r. o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość, Dz.U. Nr 22, poz. 189.

⁶⁴ OSP 1991/3/62.

⁶⁵ OSNCP 1992/11/199.

⁶⁶ Niepublikowane.

- v) nabycie tzw. prawa powierzchniowego (*de lege lata* użytkowania wieczystego bądź w wypadku ustawowej zmiany⁶⁷ - prawa zabudowy (powierzchni) na nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego);
- vi) nabycie prawa własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, użytkowanej, najmowanej, dzierżawionej lub używanej na podstawie innego tytułu przez uprawnionego lub jego spadkobierców ustawowych w linii prostej;
- vii) nabycie akcji należących do Skarbu Państwa⁶⁸; [por. np. art. 73 d. projektu ustawy reprivatyzacyjnej];
- viii) możliwość dokonania potrącenia wartości mienia pozostawionego z wartością należnego podatku dochodowego do corocznie określonej wysokości;
- ix) możliwość zwolnienia z opłat adiacenckich.

Poza wypadkiem możliwości nabycia nieruchomości będącej w zasobie F.M.R., prawa powierzchniowego na nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, akcji należących do Skarbu Państwa albo zwolnienia powinien opłat adiacenckich, uprawniony powinien złożyć oświadczenie o formie świadczenia rekompensacyjnego, z której pragnie skorzystać. Przysługiwałoby mu zatem prawo swobody wyboru „zadośćuczynienia”. Oświadczenie należałoby złożyć w określonym, np. 6-miesięcznym terminie pod rygorem utraty uprawnień do świadczenia rekompensacyjnego (por. podobnie „Założenia projektu ustawy”, s. 4-5), przy czym nie można wykluczyć konieczności wprowadzenia dłuższych terminów dla osób nie mających w chwili wejścia w życie ustawy miejsca stałego pobytu albo siedziby na terytorium Polski⁶⁹. Wybór jednej z form świadczenia rekompensacyjnego spośród wskazanych w pkt i)-iii) oraz vi) i viii) powinien powodować zamknięcie możliwości dochodzenia innego rodzaju świadczenia rekompensacyjnego, choć nie można wykluczyć możliwości umownej zmiany

⁶⁷ Obecnie w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości trwają prace nad założeniami projektu zmiany przepisów o użytkowaniu wieczystym przewidującymi eliminację tego szczególnego prawa rzeczowego i jego zastąpienie tradycyjną formą prawa powierzchniowego - prawa zabudowy (powierzchni).

⁶⁸ Por. *de lege lata* przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz zapłaty za te akcje (Dz.U. Nr 95, poz. 578 ze zm.).

⁶⁹ Por. co do wniosków na gruncie ustawodawstwa niemieckiego K. Sobczak, *Reprivatyzacja, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2000, nr 1, s. 5.

zakresu i treści między F.M.R. i uprawnionym. Ta ostatnia powinna być określona bardzo precyzyjnie i być ograniczona do sytuacji *expressis verbis* wskazanych w ustawie.

Nie można wykluczyć konieczności uwzględnienia dopuszczalności skorzystania z różnych form świadczenia rekompensacyjnego w przypadku, gdy wartość pozostawionego mienia jest znaczna i może przewyższać wartość np. nieruchomości nabytej przez uprawnionego - najemcę bądź dzierżawcę. Z drugiej strony, różnica między wartością majątku pozostawionego a wartością takiej nieruchomości mogłaby być pokrywana w papierach wartościowych (obligacjach wydawanych uprawnionym, podobnie por. art. 23 ust. 2 d. projektu ustawy reprivatyzacyjnej).

Co do nabywania nieruchomości stanowiących zasób Funduszu albo oddanych we władanie powiernicze przez jednostki samorządu terytorialnego (por. niżej) należy przyjąć tryb przetargu - zatem wyłączona jest możliwość nabycia „z wolnej ręki” po cenie z góry ustalonej i zastosowaniem zasady pierwszeństwa (por. obecnie § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości⁷⁰).

Przyszła ustawa powinna zakreślać ostateczny termin zaspokojenia wszelkich roszczeń z tytułu uprawnień do świadczenia rekompensacyjnego za mienie pozostawione poza granicami Polski. Możliwość nabycia własności nieruchomości albo prawa powierzchniowego (użytkowania wieczystego) nie powinna naruszać zasad ogólnych zawartych w przepisach o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Poza wskazanymi powyżej propozycjami świadczeń rekompensacyjnych, możliwe jest uwzględnienie rozwiązania przyjętego obecnie na gruncie uchwalonej ostatnio ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw. W art. 2 znowelizowano art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i

⁷⁰ Dz.U. Nr 9, poz. 32.

prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397) przez dodanie nowego ust. 3, zgodnie z którym osobom uprawnionym do ekwiwalentu na gruncie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zalicza się wartość nieruchomości pozostawionych na terenach niewchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na poczet należności z tytułu:

- 1) części ceny sprzedaży przedsiębiorstwa, o którym mowa w ust. 2 art. 53 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, odpowiadającej wartości wchodzących w skład tego przedsiębiorstwa praw do działki zabudowanej budynkiem przeznaczonym na prowadzenie działalności handlowej lub usługowej, na pracownię do prowadzenia działalności twórczej, domem letniskowym, garażem albo do działki przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę;
- 2) ceny sprzedaży praw, o których mowa w pkt 1, będących przedmiotem sprzedaży, jako niestanowiące przedsiębiorstwa mienie przejęte przez Skarb Państwa po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

11. Renta restytucyjna jako świadczenie rekompensacyjne

Jak już wskazano, podstawowym założeniem ustawy powinien być zwrot w wysokości ok. 70 - 80% wartości mienia pozostawionego. Założenie co do wysokości procentowej wartości mienia pozostawionego jako odpowiadającej wartości prawa do świadczenia rekompensacyjnego jest uzasadnione wieloma czynnikami, w tym przede wszystkim trudną sytuacją finansową państwa⁷¹ oraz tym, że z pewnością zabużanie nie są jedyną grupą poszkodowaną w wyniku II wojny światowej oraz przekształceń prawno-ustrojowych, jakie miały miejsce po jej zakończeniu. Należy przy tym podkreślić, że wartość 70-80% nie może być uznana za jedynie uzasadnioną. Obniżenie w stosunku do pełnego, 100% ekwiwalentu może być różne, należy jednak pamiętać, że z jednej strony nie będzie nigdy niemal równe wartości praw utraconych (90-100%), z drugiej - nie może być co do zasady tylko symboliczne

⁷¹ Por. argumentację przywołaną w pracy P. Kuglarza, op.cit., s. 288-289.

(np. 10-20%)⁷², bowiem stanowiłoby to - jak należy uznać w świetle orzeczenia TK z dnia 19 grudnia 2002 r. - pozór zamknięcia kwestii rozliczeń⁷³. Jedynym wyjątkiem, w wypadku którego należałoby uznać prawo do pełnej wartości zadośćuczynienia, powinny być tzw. renty restytucyjne.

Jak już wskazano, regułą ustawową powinna być możliwość ubiegania się o zadośćuczynienie w procentowo określonej wysokości w stosunku do wartości pozostawionego mienia bądź renty pieniężnej. Z uwagi na fakt, iż wielu byłych właścicieli majątków pozostawionych poza granicami RP znajduje się w trudnej sytuacji socjalnej, ustawa powinna przewidywać możliwość przyznania im odpowiedniej niestanowiącej świadczenia socjalnego w ścisłym znaczeniu renty z F.M.R. Rozwiązanie takie powinno być swoistą opcją dla ograniczonego kręgu uprawnionych, którymi powinny być osoby ubogie. W porównaniu z innymi świadczeniami z Funduszu, renta taka powinna być wypłacana od czasu rozpoczęcia działalności przez F.M.R. (np. z rezerwy na cele reprivatyzacji). Wysokość świadczeń okresowych będzie wskazana procentowo w stosunku do wartości mienia pozostawionego, jednak ogółem nie może przekraczać ogólnej wartości tego majątku. Należy przyjąć, że w przypadku renty nie znajdzie zastosowania zasada redukcji wartości odszkodowania, tj. łączna wysokość renty nie powinna być zmniejszona w stosunku do wartości majątku.

Konieczność zapewnienia doraźnej pomocy państwa osobom najuboższym w postaci renty zamiast jednorazowej bądź częściowej wypłaty zadośćuczynienia wiąże się z koniecznością respektowania konstytucyjnego prawa do godności. Zróżnicowanie podmiotów uprawnionych z uwagi na szczególny walor tzw. „wartości bezpieczeństwa socjalnego” należy uznać za w pełni usprawiedliwione (por. orzeczenie TK z dnia 6 kwietnia 1993 r., K 7/92⁷⁴)⁷⁵.

⁷² P. Kuglarz, op.cit., s. 297.

⁷³ Por. argumenty zawarte w pracy P. Kuglarza, op.cit., s. 289.

⁷⁴ OTK 1993, cz. I, poz. 7.

⁷⁵ Por. M. Kordela, Zarys systemu aksjologicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Studia Prawnicze 2001, z. 1-2, s. 80.

12. Zarząd majątkiem F.M.R., powiernictwo

Gwarancją właściwej realizacji celów wskazanych w ustawie, tj. przede wszystkim ostatecznego uregulowania kwestii świadczeń rekompensacyjnych, jest - jak już zaznaczono na wstępie niniejszego opracowania - utworzenie odrębnego majątku, który miałby zostać na ten cel przeznaczony. Chodzi zarówno o majątek nieruchomości, jak również inne mienie, w tym przede wszystkim środki pieniężne. Przed nabyciem określonego świadczenia rekompensacyjnego w postaci przeniesienia własności przedmiotów wchodzących w skład majątku odrębnego, formalnie byłyby one własnością Skarbu Państwa, jednak pozostawałyby - co do zasady - w zarządzie Prezesa Funduszu Majątku Restytucyjnego. W wypadku nieruchomości Skarbu Państwa oraz przejmowanych od jednostek samorządu terytorialnego konieczne byłoby jednak szczególne uregulowanie kwestii zarządu do czasu rozporządzenia nimi na rzecz poszczególnych uprawnionych.

Mechanizm przekazywania majątku samorządowego powinien przybrać formułę umowy powierniczej z wykluczeniem możliwości rozporządzenia na rzecz osób trzecich do czasu zaspokojenia wszelkich roszczeń na podstawie ustawy (por. mechanizm w art. 26 d. ustawy reprivatyzacyjnej). Formuła powiernictwa powodowałaby konieczność zawarcia umowy między uprawnionym a właściwą jednostką samorządu terytorialnego, dla której podstawę stanowiłaby decyzja Prezesa Funduszu. Można przy tym rozważyć wprowadzenie po stronie właściwych jednostek samorządu terytorialnego tzw. obowiązku kontraktowania z ustawowo określonymi zasadami (konstrukcji roszczenia o zawarcie umowy przewłaszczenia nieruchomości)⁷⁶.

Zarząd nieruchomościami wydzielonymi do dnia przeniesienia ich własności na osoby uprawnione sprawować mogłyby organy, które na podstawie właściwych przepisów gospodarują odpowiednim państwowym lub samorządowym zasobem

⁷⁶ W piśmiennictwie wskazuje się czasem na ograniczoną autonomię woli jednostek samorządu terytorialnego, która może uzasadniać taki obowiązek, por. np. J. Kremis, Z problematyki zdolności prawnej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa cywilnego, [w:] O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych. Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina, Kraków 2000, s. 185 i cyt. tam literaturę, K. Zaradkiewicz, Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, MoP 1999, nr 1, s. 12.

nieruchomości (starostowie zgodnie z art. 23 u.g.n., zarządy gmin zgodnie z art. 25 u.g.n., powiatu - art. 25b oraz województwa - art. 25d).

Mechanizm przenoszenia własności nieruchomości Funduszu Majątku Restytucyjnego powinien być analogiczny do tego, który wprowadzono w ustawach o przekształceniu użytkowania wieczystego oraz w art. 131 u.g.n. (jeśli chodzi o nieruchomości co do których decyzję wydawać ma prezes F.M.R.) oraz w wypadku uznania za celowe wprowadzenia takiego mechanizmu w zakresie nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego (zamiast przymusu kontraktowego).

13. Przepisy przejściowe, *vacatio legis*

Ustawa powinna wprowadzać *vacatio legis*, konieczne przede wszystkim dla stworzenia F.M.R., zebrania majątku tworzącego wstępnie F.M.R. oraz zebranie w rejestrze Funduszu posiadanych przez instytucje publiczne informacji dotyczących identyfikacji osób uprawnionych majątków pozostawionych oraz samych majątkach. W związku z tym wejście w życie ustawy od dnia jej uchwalenia powinno wynosić co najmniej sześć miesięcy, lecz nie więcej niż jeden rok, od daty publikacji w Dzienniku Ustaw.