

Prof. zw. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski
Uniwersytet Warszawski

Warszawa, dnia 2 grudnia 2020 r.

R e c e n z j a
rozprawy doktorskiej mgr Macieja Ferka
pt. „Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez
państwo w latach 1944-1989”

Rozprawa doktorska Pana Mgr Macieja Ferka składa się z przedmowy, siedmiu rozdziałów, wniosków oraz rozbudowanej bibliografii obejmującej nie tylko wykaz literatury przedmiotu, ale również akty normatywne oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, ETPC oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

W przedmowie Autor ogólnie przedstawia przyczyny reformy rolnej oraz informacje statystyczne w zakresie wniosków reprivatyzacyjnych. Wyjaśnia używane w rozprawie, w tym również w jej tytule, pojęcie „roszczenie restytucyjne” (nie jest tu jednak jasne, dlaczego nie używa określenia „roszczenie reprivatyzacyjne” ani jaki jest wzajemny stosunek tych pojęć). Wymienia 30 aktów prawnych o charakterze bezpośrednio lub pośrednio nacjonalizacyjnym wydanych w okresie PRL. Wspomina o trzech paradoksach związanych z obowiązującym stanem prawnym w zakresie tematu rozprawy. Następnie przedstawia strukturę rozprawy. Wskazuje, że istnieją też inne opracowania dotyczące analizy własności znacjonalizowanych nieruchomości. Podkreśla jednak, że żadne z nich nie odnosi się do roszczeń restytucyjnych z perspektywy obecnie obowiązujących regulacji prawnych w zestawieniu z posługiwaniem się przez podmioty publiczne instytucją zasiedzenia.

Rozdział pierwszy został zatytułowany „Ewolucja standardów konstytucyjnych w okresie powojennym”. Na wstępie, po wyjaśnieniu pojęcia prawa własności, Autor przedstawia akty normatywne zmierzające do nacjonalizacji nieruchomości w latach 1944-1952 i 1952-1964 oraz regulacje przyjęte w latach 1965-1989, zwłaszcza w kodeksie cywilnym. Omawia zmiany w Konstytucji i w kodeksie cywilnym dokonane

użytkowania wieczystego gruntu) oraz tryb jego dochodzenia w postępowaniu administracyjnym.

Rozdział trzeci zawiera rozważania o reformie rolnej. Na wstępie Autor charakteryzuje dekret PKWN z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Szczególnie wiele uwagi poświęca przedstawieniu i ocenie postanowień Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01 i z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, a także uchwały składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10 oraz wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00. Spostrzeżenia Doktoranta w tym zakresie zasługują na zdecydowaną i pełną aprobatę. Następnie Autor charakteryzuje akty prawne „uzupełniające” dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, mianowicie dekret PKWN z 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa, ustawę z 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, dekret Prezydium KRN z 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych, ustawę z 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, ustawę z 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, dekret PKWN z 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa oraz pozostałe „poboczne” regulacje dotyczące reformy rolnej. W konkluzji tego rozdziału Autor przedstawia praktyczne skutki wprowadzenia reformy rolnej.

Rozdział czwarty odnosi się do nacjonalizacji przemysłu. Autor charakteryzuje tu w szczególności ustawę z 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, a także regulacje „poboczne”, mianowicie dekret z 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego, ustawę z 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym oraz dekretu z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Podkreśla, że na tle stosowania art. 3 ust. 1 i 6 oraz art. 6 ust. 1 ustawy z 1946 r. dochodziło do licznych nadużyć oraz powołuje w związku z tym liczne orzeczenia sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego. Wskazuje, że o ile przedsiębiorstwa poniemieckie przechodziły na własność państwa bez odszkodowania, o tyle w wypadku pozostałych przedsiębiorstw ich przejęcie miało nastąpić za odszkodowaniem, jednakże wypłata odszkodowań nigdy nie nastąpiła ze

kategorii takich osób oraz analizuje ich sytuację prawną. Rozważa kwestię zbywalności wierzytelności dekretowych. Rozpatruje w różnych konfiguracjach sytuacje, gdy gmina lub Skarb Państwa rozporządzi nieruchomością przejętą na podstawie dekretu. Porusza kwestię odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wywołane decyzją dekretową. Prezentuje tu w szczególności uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (a nie pełnego składu Sądu Najwyższego) z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10. Opisuje ustawę z 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, której celem było uporządkowanie kwestii obrotu „roszczeniami dekretowymi”, a następnie ustawę z 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Rozdział szósty został poświęcony dochodzeniu roszczeń restytucyjnych. Autor kolejno omawia to zagadnienie w aspekcie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, reformy rolnej, dekretu o lasach, nacjonalizacji przemysłu, majątków opuszczonych i porzuconych oraz dekretu warszawskiego. Następnie charakteryzuje zasiedzenie jako okoliczność wyłączającą roszczenie restytucyjne. Omawia tu w szczególności uchwałę Sądu Najwyższego z 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92, według której Skarb Państwa nie może zaliczać do czasu posiadania w rozumieniu art. 172 k.c. okresu władania nieruchomością jak właściciel na podstawie decyzji administracyjnej, której nieważność została następnie stwierdzona ze względu na sprzeczność tej decyzji z prawem, oraz uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 21 września 1993 r., III CZP 72/93, zgodnie z którą do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie wlicza się okresu władania przez organy państwowe lub państwowe osoby prawne, wykonywanego w ramach uprawnień Państwa jako podmiotu prawa publicznego, mimo istnienia tytułu własności uznanego następnie za nieistniejący. Wskazuje też jednak na uchwałę Sądu Najwyższego z 25 października 1996 r., III CZP 83/96, stosownie do której Skarb Państwa może zaliczyć do czasu posiadania, w rozumieniu art. 172 k.c., okres władania nieruchomością jak właściciel na podstawie orzeczenia sądu, które na skutek rewizji nadzwyczajnej zostało uchylone po upływie terminu zasiedzenia. Podkreśla, że później w orzecznictwie Sądu Najwyższego nastąpił odwrót od koncepcji podziału władztwa na wykonywane w sferze *imperium* i w sferze *dominium*. Sąd Najwyższy w uchwale składu Całej Izby Cywilnej z 26 października 2007 r., III CZP 30/07, stwierdził mianowicie, że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb

przedmiocie zwrotu nieruchomości są kompletne przy założeniu, że ustawa reprivatyzacyjna nie została i już nigdy nie zostanie uchwalona, wobec czego dopuszczalność zasiedzenia przez Skarb Państwa zagrabionych przed laty nieruchomości nie jest niezgodna z wzorcami konstytucyjnymi.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej zasługuje na uznanie. Problematyka reprivatyzacji wprawdzie doczekała się wielu opracowań teoretycznych, jednakże – jak trafnie wyjaśnia Autor w przedmowie – nie dotyczą one obecnie obowiązujących regulacji prawnych.

W zasadzie nie budzi zastrzeżeń zakres rozprawy. Autor uwzględnia liczne akty normatywne pochodzące z okresu Polski Ludowej pozbawiające jej obywateli mienia. Pomija jednak – podobnie zresztą jak inni przedstawiciele doktryny – pewien bardzo wstydlivy dla władzy komunistycznej incydent dotyczący nacjonalizacji mienia członków warszawskich spółdzielni mieszkaniowych, o którym piszę m.in. w komentarzu do spółdzielni mieszkaniowych (wyd. 9, Warszawa 2018, s. 7-8), a który dotyczył uchwały nr 311 Rady Ministrów z 18 grudnia 1965 r. w sprawie przejęcia niektórych budynków spółdzielni budownictwa mieszkaniowego na własność Państwa, zasad rozliczeń z tego tytułu oraz uregulowania niektórych innych spraw z zakresu spółdzielni budownictwa mieszkaniowego (M.P. Nr 71, poz. 406 ze zm.).

Wymaga wyjaśnienia kwestia tezy recenzowanej rozprawy. Autor w przedmowie nie formułuje żadnej hipotezy. W związku z tym, jak sądzę, właściwej tezy rozprawy należy poszukiwać w ostatnim rozdziale, który zawiera wnioski (zob. wyżej). Autor świadomie nie zgłasza propozycji *de lege ferenda*, wręcz przeciwnie bowiem zasadnie przyjmuje, że ustawy reprivatyzacyjnej w Polsce nie będzie. Jedynie żartobliwie mógłbym Doktorantowi zaproponować jako tezę rozprawy zdanie zaczerpnięte z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2013 r., II CSK 498/12, w którym byłem sędzią sprawozdawcą: „Brak ustawy reprivatyzacyjnej kompromituje elity polityczne III Rzeczypospolitej”.

Układ rozprawy doktorskiej nie budzi zastrzeżeń. Na szczególne uznanie zasługuje brak znaczących dysproporcji między objętością poszczególnych rozdziałów, z wyjątkiem najkrótszego rozdziału siódmego, który jednak w istocie nie jest rozdziałem.

W recenzowanej rozprawie Doktorant posługuje się przede wszystkim charakterystyczną dla prawa cywilnego metodą dogmatyczną. Z natury rzeczy w znacznym zakresie korzysta też z metody historycznej, ze względu natomiast na