PAWEŁ BUCOŃ

Restytucja mienia osób represjonowanych po powstaniu węgierskim 1956 r. – analiza cywilnoprawna

Restitution of Property of Persons Repressed after the 1956 Hungarian Uprising – A Civil Law Analysis

Abstract

The article discusses the civil law aspects of property restitution for persons repressed after the 1956 Hungarian Uprising. The policy of the communist government, created as a result of the Soviet invasion, aimed to impose numerous repressive measures on participants in the uprising and all those deemed enemies of the "people's government". A key element of this was the confiscation of property. Therefore, after the overthrow of the communist regime in 1989, the question arose as to how to implement the restitution of property seized from its original owners. This process was limited in nature and consisted of providing compensation in the form of so-called compensation vouchers. In the author's opinion, these vouchers did not fully fulfill their role as a compensation instrument. However, the limited scope of compensation was justified by the need to protect acquired rights, ensure the stability of property relations, and address state budget constraints.

SŁOWA KLUCZOWE: restytucja mienia, bony kompensacyjne, roszczenie odszkodowawcze, bezpodstawne wzbogacenie, prywatyzacja

KEYWORDS: property restitution, compensation vouchers, compensation claim, unjust enrichment, privatization

PAWEŁ BUCOŃ – doktor habilitowany nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID – 0000-0002-4413-2588, e-mail: pawel.bucon@kul.pl

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/1705

1 Wstęp

Stłumienie powstania węgierskiego w 1956 r. doprowadziło do licznych represji wobec jego uczestników i osób realnie lub domniemanie wspierających protest przeciwko dominacji sowieckiej. Oprócz represji karnych, jakimi były liczne wyroki śmierci, wieloletnie kary pozbawienia wolności oraz masowe internowania, znaczącą rolę odgrywały represje majątkowe (konfiskaty mienia ruchomego, wywłaszczenia bez odszkodowania, nacjonalizacja przedsiębiorstw)[1].

Upadek reżimu komunistycznego i zapoczątkowana w 1989 r. transformacja ustrojowa wiązały się z koniecznością kompleksowego uregulowania kwestii restytucji mienia bezprawnie odebranego w okresie panowania „władzy ludowej"[2]. Wyzwaniem stało się wypracowanie modelu rekompensaty, podobnie jak w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Miał on z jednej strony respektować prawa byłych właścicieli, z drugiej zaś zapewniać stabilność stosunków społeczno-ekonomicznych powstałych w wyniku kilkudziesięciu lat przekształceń własnościowych.

W okresie transformacji ustrojowej po 1989 r. brak formalnych podstaw prawnych konfiskat mienia należącego do osób uznanych za wrogich klasowo oraz nieprawidłowość dokumentacji (bądź jej celowe niszczenie) spowodowały poważne komplikacje. Węgierskie procesy restytucyjne były utrudnione przede wszystkim dlatego, że poszkodowani w okresie największego nasilenia terroru komunistycznego nie dysponowali oficjalnymi decyzjami administracyjnymi ani wyrokami, które mogłyby stanowić dowód bezprawnego pozbawienia ich majątku. Ponadto represje oparte na nieformalnych poleceniach politycznych stawiały osoby dochodzące roszczeń w sytuacji szczególnie niekorzystnej procesowo. W praktyce musiały one wykazać zaistnienie zdarzenia prawnego, które nie zostało ujęte w oficjalnym dokumencie. Był to jeden z powodów przyjęcia po 1989 r. mechanizmu rekompensaty finansowej, skutkiem czego niemożliwe okazało się

1 János M. Bak, Csaba Békés, Gyula Kozák, György Litván i János M. Rainer, "Repression and Reprisal," w *The Hungarian Revolution of 1956: Reform, Revolt and Repression, 1953–1963*, red. György Litván, János M. Bak i Lyman Howard Legters (London–New York: Longman Publishing Group, 1996), 138–156.

2 Por. Kevin McDermott i Matthew Stibbe, "The Collapse of Communism in Eastern Europe: Origins, Processes, Outcomes," w *The 1989 Revolutions in Central and Eastern Europe: From Communism to Pluralism*, red. Kevin McDermott i Matthew Stibbe (Manchester: Manchester University Press, 2013), 1–30.

faktyczne odzyskanie mienia pozbawionego w wyniku arbitralnych decyzji organów państwa komunistycznego.

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy cywilnoprawnych aspektów restytucji mienia odebranego osobom represjonowanym za udział w powstaniu 1956 r. w świetle węgierskiego porządku prawnego po 1989 r. Zdaniem autora niniejszego artykułu mechanizmy kompensacyjne, mimo niewątpliwej doniosłości, realizowały model minimalny, w którym zasadą stała się rekompensata finansowa, bez restytucji w naturze. W konsekwencji wiele szkód wynikających z represji politycznych nie zostało w pełni naprawionych.

2 Formy represji majątkowych po powstaniu 1956 r.

Powstanie węgierskie 1956 r. zakończyło się militarną interwencją wojsk sowieckich oraz utworzeniem przez Moskwę nowego rządu Jánosa Kádára, który już w pierwszych tygodniach po objęciu władzy wdrożył szeroko zakrojone represje polityczne wobec uczestników i sympatyków rewolucji[3]. Represyjność państwa przybrała formę nie tylko fizycznej eliminacji przeciwników (aresztowania, internowania, procesy pokazowe, wykonywanie kar śmierci), lecz także systematycznego niszczenia ich podstaw materialnych. Majątkowe środki represji stały się jednym z najważniejszych elementów strategii władzy, służąc zarówno ukaraniu jednostek uznanych za „kontrrewolucjonistów", jak i zastraszeniu społeczeństwa oraz umocnieniu kontroli państwa nad zasobami gospodarczymi[4].

Konfiskata mienia, którą uzasadniano formalnie wyrokami sądów karnych, zwłaszcza w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko „ustrojowi demokratycznemu" i „władzy ludowej", stała się dominującą formą

3 János M. Rainer, "The Hungarian Revolution of 1956: Causes, Aims, and Course of Events," w *The 1956 Hungarian Revolution: Hungarian and Canadian Perspectives*, red. Christopher Adam, Tibor Egervari, Leslie Laczko i Judy Young (Ottawa: University of Ottawa Press, 2010), 12–31; Bennett Kovrig, "Hungary in the Era of the Kádár Compromise," *International Journal* 33, nr 4 (1978): 721.

4 Pod tym względem środki zastosowane przez nowe władze zainstalowane przez Moskwę przypominały okres reżimu stalinowskiego. Por. László Borhi, *Survival under Dictatorships. Life and Death in Nazi and Communist Regimes* (Budapest–Vienna–New York: Central European University Press, 2024), 293.

represji majątkowych. Sądy, w praktyce podporządkowane politycznie, rutynowo orzekały przepadek mienia jako środek karny, nie dokonując jakiejkolwiek indywidualnej oceny związku danego składnika majątkowego z rzekomą działalnością kontrrewolucyjną. Konfiskata stawała się więc środkiem automatycznym, stosowanym niemal z urzędu wobec osób skazywanych w procesach politycznych, co potwierdza instrumentalne traktowanie prawa karnego przez władze komunistyczne[5].

Niezależnie od represji realizowanych pod pozorem stosowania prawa karnego szeroko stosowano różne formy wywłaszczenia bez odszkodowania, obejmujące w szczególności nieruchomości rolne, kamienice, przedsiębiorstwa usługowe oraz zakłady drobnej wytwórczości należące do osób uznanych przez reżim za element „wrogi klasowo". Wywłaszczenia te nie miały charakteru powszechnej, planowej reformy gospodarczej. Tym samym nie stanowiły środka polityki ekonomicznej, lecz służyły za narzędzie represji wobec politycznych wrogów władzy ludowej[6].

Najbardziej jaskrawą formą naruszenia prawa własności było administracyjne przejmowanie mienia, dokonywane na podstawie arbitralnych decyzji organów państwowych, w szczególności lokalnych komitetów partii, rad ludowych i organów bezpieczeństwa. Przejęcia te obywały się bez jakiejkolwiek podstawy prawnej. Były w całości oparte na woli politycznej władzy i uzasadniane ogólnikowym odwołaniem się do interesu państwa, konieczności zabezpieczenia ładu publicznego lub ochrony zdobyczy socjalizmu. Takie podejście w praktyce oznaczało pełną dowolność organów administracji, które mogły pozbawiać obywateli majątku bez decyzji sądu, wskazania podstawy prawnej i drogi odwoławczej.

Represje majątkowe po 1956 r. cechowała ich pozornie legalistyczna forma, za którą kryło się systemowe naruszanie elementarnych zasad państwa prawa, w tym ochrony własności, pewności prawa i zakazu działania prawa wstecz. Reżim komunistyczny funkcjonował w oparciu o akty quasinormatywne, jakimi były instrukcje organów bezpieczeństwa, tajne wytyczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych czy polityczne uchwały Komitetu Centralnego Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej. Różnego rodzaju dokumenty, nieposiadające rangi źródeł powszechnie obowiązującego prawa, kształtowały faktycznie praktykę organów państwowych,

5 Por. Norbert Varga, "Fundamental Rights of Citizens in Hungarian Socialist Constitutional Law," *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 18, nr 3 (2025): 326.

6 Por. Csaba Varga, *Rule of Law: Contesting and Contested* (Budapest: Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, 2021), 135–136.

zastępując obowiązujące przepisy o gospodarce państwowej i wywłaszczeniu. Prowadziło to do niemal całkowitego rozmycia formalnych gwarancji prawnych oraz umożliwiało stosowanie represji przeciwko niemal każdemu, kto znalazł się w kręgu zainteresowania służb bezpieczeństwa.

Widać jasno, że represje majątkowe po powstaniu 1956 r. należy nie tylko traktować jako element polityki karnej państwa komunistycznego, lecz również uważać za strukturalne narzędzie kontroli politycznej i ekonomicznej, które łamało podstawowe zasady prawa publicznego i prywatnego. Skutki represji, zarówno w wymiarze prawnym, jak i społecznym, odczuwalne były jeszcze przez wiele dekad, a problem niepełnej restytucji i trudności dowodowych pozostał jednym z kluczowych wyzwań transformacji ustrojowej Węgier po 1989 r.

3 Prawne podstawy restytucji mienia po upadku reżimu komunistycznego

Upadek reżimu komunistycznego i zapoczątkowanie transformacji ustrojowej na Węgrzech w 1989 r. otworzyły drogę do systemowego uregulowania problematyki restytucji mienia utraconego w wyniku wywłaszczeń i represji politycznych, w tym związanych z wydarzeniami rewolucyjnymi z 1956 r. W przeciwieństwie jednak do rozwiązań przyjętych m.in. w Niemczech czy Republice Czeskiej ustawodawca węgierski zdecydował się na model kompensacyjny, a nie restytucyjny. Wynikało to zarówno z przesłanek ekonomicznych – niemożności zwrotu znacznej części mienia ze względu na późniejszą prywatyzację i zmiany własnościowe – jak i z założeń polityki historycznej, która miała koncentrować się na złagodzeniu skutków sankcji, a nie na pełnym przywracaniu stanu sprzed wywłaszczeń. W szerszej perspektywie chodziło o poszanowanie konsensualnego modelu transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r.[7]

7 Péter Paczolay, "Constitutional Transition and Legal Continuity," *Connecticut Journal of International Law* 8, nr 2 (1993): 569; Antal Visegrády, "Transition to Democracy in Central and Eastern Europe: Experiences of a Model Country – Hungary," *William and Mary Bill of Rights Journal* 1, nr 2 (1992): 246–250; por. Andrea Schmidt, "The Course of Transition into a Democratic System in Hungary," w *Hungary and Poland in Times of Political Transition: Selected Issues*, red. Beata Pająk-Patkowska

U podłoża przyjęcia kompensacyjnego modelu restytucji leżały też skomplikowane stosunki własnościowe, które datowały się od 1939 r., i pozbawienie własności obywateli pochodzenia żydowskiego. W 1945 r. przeprowadzono reformę rolną, na mocy której dokonano podziału wielkich majątków ziemskich. W tym też czasie pozbawiono prawa własności różnego rodzaju kategorie obywateli (zdrajców ojczyzny, członków organizacji faszystowskich, zbrodniarzy wojennych). Rozpoczęto również proces nacjonalizacji zakładów przemysłowych. Wejście w życie konstytucji z 1949 r. (w pierwotnym brzmieniu) dało podstawę do wywłaszczania wszelkiej maści „wrogów ludu" (czy to prawdziwych, czy domniemanych). Osłabienie ochrony własności prywatnej nastąpiło w 1959 r. wraz z uchwaleniem kodeksu cywilnego, który dawał pierwszeństwo własności publicznej (państwowej i spółdzielczej) przed prywatną[8].

W efekcie odpowiedź na pytanie o zakres i formy zadośćuczynienia ofiarom reżimu komunistycznego, które zostały pozbawione prawa własności, jakiej musiały udzielić demokratyczne władze wraz z przełomem 1989 r., nie należała do najłatwiejszych, a nawet wzbudziła spór w ówczesnej koalicji rządowej[9]. Zwyciężył pogląd o potrzebie utrzymania konsensualnego kierunku transformacji ustrojowo-gospodarczej. Stanowisko to znalazło uznanie w orzecznictwie węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie o sygn. 21/1990[10] Trybunał Konstytucyjny uznał za „szkodliwą dyskryminację" ideę reprywatyzacji ziemi rolnej, tj. przywrócenie jej własności pierwotnym właścicielom, którym została odebrana w okresie reżimu komunistycznego[11]. Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny w imię ochrony istniejących stosunków prawnych uznał niekonstytucyjność restytucji naturalnej, a podstawę swojego stanowiska

---

i Marcin Rachwał (Poznań: Adam Mickiewicz University Faculty of Political Science and Journalism Press, 2016), 11–24.

8 Péter Paczolay, "Judicial Review of the Compensation Law in Hungary," *Michigan Journal of International Law* 13, nr 4 (1992): 808–809.

9 Za pełną restytucją naturalną mienia odebranego przez władze komunistyczne opowiadała się Niezależna Partia Drobnych Rolników (węg. *Független Kisgazdapárt*, FKgP), wbrew stanowisku największej siły rządowej – Węgierskiego Forum Demokratycznego (węg. *Magyar Demokrata Fórum*, MDF).

10 Orzeczenie z dnia 4 października 1990 r., *Magyar Közlöny*, nr 98 (1990).

11 Istvan Pogany, "Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy," *International and Comparative Law Quarterly* 42, nr 2 (1993): 349.

uzasadnił ogólnym zakazem dyskryminacji i zasadą równości[12]. W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny – co ciekawe – uznał, że nie istnieje możliwość skonstruowania prawa o charakterze podmiotowym do przywrócenia odebranej przez państwo własności, nawet jeśli aktu tego dokonano w okresie reżimu komunistycznego. W szczególności Trybunał Konstytucyjny objął konstytucyjną ochroną własność spółdzielni rolniczych[13], uznając, że nie może być ona im odebrana, mimo zmiany warunków ustrojowych, inaczej jak tylko za pełnym odszkodowaniem. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny uznał brak konstytucyjnego obowiązku państwa w zakresie dokonania choćby częściowej rekompensaty za odebranie własności zgodnie z obowiązującym prawem, pozostawiając ostateczną decyzję w tej mierze organom legislatywy i egzekutywy[14].

Konsekwencją stanowiska Trybunału Konstytucyjnego stało się przyjęcie przez węgierskiego ustawodawcę modelu kompensacyjnego restytucji. W latach 1991–1992 parlament węgierski (Zgromadzenie Krajowe) uchwalił serię tzw. ustaw kompensacyjnych (węg. *kárpótlási törvények*). Chodzi w szczególności o ustawę nr XXV z 1991 r.[15] oraz ustawę nr XXXII z 1992 r.[16] Określały one zasady odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody majątkowe i osobowe wynikające z nacjonalizacji, wywłaszczeń i represji politycznych. Konstrukcja prawna tych ustaw od samego początku zakładała odejście od klasycznego modelu restytucji naturalnej. Zasadą stało się przyznawanie rekompensaty pieniężnej, realizowanej w formie bonów kompensacyjnych (węg. *kárpótlási jegyek*). Bony te mogły być następnie

12 Zob. w szerszym kontekście: Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (Dordrecht: Springer, 2008), 218.

13 Spółdzielnie powstawały w okresie reżimu komunistycznego w drodze przymusowej kolektywizacji.

14 Pogany, "Constitutional Reform," 349–350; László Sólyom, "The Hungarian Constitutional Court and Social Change," *Yale Journal of International Law* 19, nr 1 (1994): 231.

15 1991. évi XXV. törvény a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról (Ustawa XXV z 1991 r. o częściowej rekompensacie szkód niesłusznie wyrządzonych przez państwo w mieniu obywateli w celu uregulowania stosunków majątkowych), https://jogkodex.hu/jsz/kpt_1991_25_torveny_3404247 [dostęp: 21.12.2025].

16 1992. évi XXXII. törvény az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról (Ustawa XXXII z 1992 r. o odszkodowaniach dla osób bezprawnie pozbawionych życia i wolności z przyczyn politycznych), https://njt.hu/jogszabaly/1992-32-00-00 [dostęp: 21.12.2025].

wykorzystywane w procesach prywatyzacyjnych, jak również przy nabywaniu nieruchomości państwowych lub akcji przedsiębiorstw, co miało m.in. zwiększyć ich funkcję inwestycyjną i zdynamizować gospodarkę rynkową[17]. W ten sposób instytucja bonów kompensacyjnych wpisywała się nie tylko w system wypłacenia odszkodowań, ale również proces prywatyzacji, jaki przeprowadzono u progu lat 90. XX wieku[18].

Ustawodawca węgierski nie wykluczył całkowicie restytucji naturalnej, ale została ona przewidziana jedynie jako środek wyjątkowy. Można było ją zastosować tylko wówczas, gdy zwrot mienia był faktycznie i prawnie możliwy, w szczególności gdy nie doszło do jego przeniesienia na osoby trzecie, działające w dobrej wierze. Kolizję z prawami nabywców uznano za nieusuwalną przeszkodę w procesie restytucji mienia[19]. Decyzję taką uzasadniono koniecznością ochrony podmiotów prawa działających w dobrej wierze oraz stabilnością obrotu prawnego. W rezultacie zakres zwrotów w naturze był marginalny, ograniczony niemal wyłącznie do przypadków, w których mienie przez cały czas pozostawało w rękach państwa[20].

Ustawy kompensacyjne narzuciły również enumeratywne określenie form represji uprawniających do świadczeń. W praktyce oznaczało to, że tylko ściśle określone zdarzenia prawne mogły stanowić podstawę roszczeń. Znaczna część konfiskat dokonanych po powstaniu 1956 r., w tym związanych z działalnością kontrrewolucyjną, została pominięta przez ustawodawcę, co wykluczało możliwość uzyskania jakiejkolwiek restytucji bądź kompensacji. Odszkodowania obliczano według wysokości częstokroć

17 Por. Kent Klaudt, "Hungary After the Revolution: Privatization, Economic Ideology and the False Promise of the Free Market," *Law and Inequality* 13, nr 2 (1995): 326–327.

18 Ádám Boóc, "A Short Review of the History of the Hungarian Privatization," *Acta Juridica Hungarica* 46, nr 1–2 (2005): 132–133; Ilonka Jankovich, "Recent Developments in Privatization Laws, Banking Laws, and Dispute Resolution in Hungary," w *The Revival of Private Law in Central and Eastern Europe. Essays in Honour of Ferdinand J.M. Feldbrugge*, red. George Ginsburgs, Donald Barry i William B. Simons (The Hague: Kluwer Law International, 1996), 533.

19 Węgierski Trybunał Konstytucyjny uznawał konsekwentnie ciągłość systemu prawnego po zmianach ustrojowych dokonanych po 1989 r. W orzeczeniu z dnia 5 marca 1992 r. (nr 11/1992) stwierdził, iż „dawne prawo zachowało swoją ważność […] nie ma rozróżnienia między prawem «przedkonstytucyjnym» a «pokonstytucyjnym». Legitymacja różnych systemów (politycznych) w ciągu ostatniego półwiecza jest z tego punktu widzenia nieistotna". Varga, *Rule of Law*, 123–124.

20 Brak obowiązku zwrotu mienia *in natura* potwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 3 czerwca 1991 r., nr 28/1991, *Magyar Közlöny*, nr 77 (1991).

znacząco odbiegających od rzeczywistej wartości rynkowej utraconego mienia, co prowadziło do daleko idącej redukcji świadczeń.

Dodatkową przeszkodą było działanie ustawodawcy węgierskiego, który wprowadził stosunkowo krótkie terminy na składanie wniosków o rekompensatę. Z perspektywy prawa cywilnego miały one charakter zbliżony do terminów prekluzyjnych, co całkowicie eliminowało możliwość późniejszego dochodzenia roszczeń, niezależnie od indywidualnych okoliczności. Wielu poszkodowanych nie zdołało więc skutecznie zgłosić wniosków w przewidzianym czasie, zwłaszcza osoby przebywające na emigracji lub te, które nie dysponowały pełną dokumentacją potwierdzającą utratę mienia[21].

W efekcie przyjęty model kompensacyjny doprowadził do sytuacji, w której znaczna część osób pokrzywdzonych w związku z powstaniem węgierskim 1956 r. nie uzyskała ani realnej możliwości odzyskania mienia, ani pełnego odszkodowania odpowiadającego jego wartości. Mimo że ustawy kompensacyjne stanowiły próbę rozliczenia się państwa z przeszłością, ich konstrukcja prawna (w tym ograniczony zakres podmiotowy i przedmiotowy, niska wartość kompensacji oraz krótkie terminy zgłoszeniowe) sprawiła, że ich skuteczność była ograniczona, a rzeczywista restytucja przybrała formę raczej symboliczną niż materialną. Tym samym leżące u podłoża transformacji polityczno-gospodarczej założenie o potrzebie ochrony własności prywatnej nie mogło być w pełni zrealizowane[22].

4 Bony kompensacyjne jako podstawa roszczeń restytucyjnych

Ustawodawca węgierski, konstruując system rekompensat, stanął przed koniecznością pogodzenia sprzecznych wartości: z jednej strony potrzeb ochrony pokrzywdzonych w okresie komunistycznym, z drugiej stabilizacji

21 Csongor Kuti, *Post-Communist Restitution and the Rule of Law* (Budapest–New York: Central European University Press, 2009), 149–152.

22 Por. Lajos Vékás, "Some Features of the Civil Code of Hungary," w *Domi esse et in Europa et in mundo. Ünnepi tanulmányok a 70 éves Halmai Péter tiszteletére*, red. Kutasi Gábor (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024), 594.

stosunków majątkowych po czterech dekadach daleko idącej ingerencji państwa w prawo własności. Dlatego też, definiując zakres uprawnień restytucyjnych, nie zastosował wobec nich klasycznych roszczeń windykacyjnych (łac. *rei vindicatio*). Aby uniknąć rewizji tytułów własności oraz wpływu na bezpieczeństwo prawne uczestników transformującej się gospodarki, sięgnięto po narzędzia właściwe prawu obligacyjnemu. Zdecydowano się na skonstruowanie szczególnego typu roszczenia odszkodowawczego – publicznoprawnego co do źródła, lecz cywilnoprawnego w swej funkcji, treści oraz skutkach. Uprawnionemu przysługiwało świadczenie majątkowe określone ustawą kompensacyjną, w postaci wypłaty pieniężnej bądź jej substytutu[23]. Ustawodawca węgierski nie stworzył natomiast odpowiedniej podstawy prawnej dla konstruowania roszczeń zmierzających do odzyskania własności lub posiadania rzeczy. Rozwiązanie to pozwalało uniknąć konfliktu interesów pomiędzy byłymi i aktualnymi właścicielami, eliminując ryzyko trwałego sporu co do praw rzeczowych oraz konieczność ich sądowego, czasochłonnego ustalania[24].

Cywilnoprawna kwalifikacja roszczeń rekompensacyjnych miała istotne znaczenie praktyczne: przesądzała o ich dziedziczności, dopuszczalności obrotu, stosowaniu zasad odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej państwa oraz reguł przedawnienia właściwych prawu zobowiązań. Węgierskie roszczenia kompensacyjne funkcjonowały w obrocie jako wierzytelności prywatnoprawne, podlegając konstrukcjom typowym dla stosunków cywilnych[25]. Takie rozwiązanie wpisywało się w szerszą tendencję występującą w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w których z uwagi na brak możliwości restytucji naturalnej uprawnionym przyznawano rekompensaty o charakterze obligacyjnym.

Można przyjąć, że konstrukcja prawna bonów kompensacyjnych (węg. *kompenzációs jegyek*) zbliżona była do papierów wartościowych inkorporujących wierzytelność wobec państwa, lecz bez elementów właściwych klasycznym obligacjom, takich jak wartość nominalna czy prawo do odsetek. Bony mogły być wykorzystywane do nabywania nieruchomości z zasobu państwowego, udziałów przedsiębiorstw w procesie

23 David Fleming, "Compensation or Restitution? An Analysis of the Hungarian Land Compensation Acts 1991-92," *Journal of Property Valuation and Investment* 13, nr 4 (1995): 71–78.

24 Por. István Rév, *Retroactive Justice: Prehistory of Post-Communism* (Stanford: Stanford University Press, 2005), 202.

25 Zob. Rodney M. Chun, "Compensation Vouchers and Equity Markets: Evidence from Hungary," *Journal of Banking & Finance* 24, nr 7 (2000): 1155–1178.

prywatyzacji oraz do zaspokajania określonych zobowiązań publicznoprawnych, m.in. zakupu ziemi rolnej[26], regulowania zaległości czynszowych lub wykupu mieszkań komunalnych[27]. Ich wartość rynkowa ustalana była w oparciu o mechanizmy popytu i podaży, co powodowało znaczną zmienność cen, typową dla instrumentów finansowych, choć formalnie bony pozostawały kategorią szczególną, niemieszczącą się w pełni w tradycyjnych typach papierów wartościowych. W praktyce – co ciekawe – ukształtował się rynek roszczeń restytucyjnych, funkcjonujący na zasadach zbliżonych do obrotu wierzytelnościami prywatnymi. Rynek ten odegrał podwójną rolę: z jednej strony pozwolił uprawnionym na uzyskanie natychmiastowych środków, z drugiej otworzył możliwość akumulacji znacznych pakietów bonów przez inwestorów, którzy wykorzystywali je w procesie prywatyzacji.

Kluczowym mechanizmem umożliwiającym swobodny przepływ roszczeń, bez konieczności każdorazowej ingerencji państwa, była konstrukcja cesji wierzytelności, przewidziana przepisami węgierskiego kodeksu cywilnego[28]. Minimalizowała ona obciążenia administracyjne w obrocie bonami oraz sprzyjała elastycznemu kształtowaniu sytuacji majątkowej osób uprawnionych, które mogły, zależnie od potrzeb, zatrzymać wierzytelność, sprzedać ją lub wymienić na określone świadczenia.

---

26 W przypadku gruntów rolnych prawo do ich nabycia mogło być wykonane tylko przez osobę zobowiązującą się do użytkowania gruntu na cele rolnicze i niewycofania gruntu z celów rolniczych przez okres pięciu lat. Zob. Neil J. Kritz, "Hungary: Compensation Laws," w *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, vol. III, *Laws, Ruling and Reports*, red. Neil J. Kritz (Washington: United States Institute of Peace Press, 1995), 748–750.

27 Kuti, *Post-Communist Restitution*, 90.

28 Pochodzący z 1959 r. węgierski kodeks cywilny został poddany rewizji w 1991 r. Usunięto wówczas przepisy pochodzące z poprzedniej epoki, zapewniając pełną ochronę własności prywatnej; 1991. évi XIV. törvény a Polgári Törvénykönyv módosításáról (Ustawa nr XIV z 1991 r. o zmianie kodeksu cywilnego), https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100014.TV [dostęp: 21.12.2025]; Cheryl W. Gray, Rebecca J. Hanson i Michael Heller, "Hungarian Legal Reform for the Private Sector," *George Washington Journal of International Law and Economics* 26 (1992): 293. W 2013 r. przyjęto nowy kodeks cywilny, który obowiązuje na Węgrzech do dziś; 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ustawa nr V z 2013 r. – Kodeks cywilny), https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300005.TV [dostęp: 21.12.2025]. Zob. Lajos Vékás, "Civil Code of 2013," w *Introduction to Hungarian Law*, red. Attila Harmathy (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2019), 77; Tamás Fézer, "Re-Codifying Civil Law in Hungary," *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* 15, nr 2 (2014): 73–92.

Zastosowanie opisanych instrumentów cywilnoprawnych miało również funkcję ustrojową i gospodarczą. Węgierskie rozwiązania unikały destabilizacji systemu gospodarczego poprzez naruszenie praw nabytych obecnych właścicieli nieruchomości i przedsiębiorstw. Eliminacja restytucji w naturze usuwała ryzyko sporów dotyczących przeniesienia prawa własności, z czym mierzyły się np. Czechy czy Słowenia. Konstrukcja roszczeń cywilnoprawnych przenosiła ewentualne konflikty na płaszczyznę zobowiązań pieniężnych, znacznie prostszą do rozstrzygnięcia sądownie niż wieloletnie spory restytucyjne. Włączenie bonów do procesu prywatyzacji umożliwiało państwu stopniowe zmniejszanie swojej roli właścicielskiej w gospodarce przy równoczesnym realizowaniu zobowiązań kompensacyjnych[29].

Biorąc powyższe pod uwagę, bony kompensacyjne uznać należy za instytucję quasicywilnoprawną, która stanowiła podstawowe narzędzie w procesie restytucji mienia. Nie była to klasyczna regulacja cywilnoprawna, miała bowiem postać hybrydową, klasyfikującą ją pośród regulacji z pogranicza prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Z pewnością tego rodzaju konstrukcja służyła celowi, jaki chciał osiągnąć węgierski ustawodawca, tj. odszkodowania dla ofiar reżimu komunistycznego z tytułu poniesionego uszczerbku na majątku bez narażania na szwank aktualnych stosunków prawnych, wykształconych w toku ponad 40 lat od zdławienia powstania 1956 r. Niemniej w praktyce hybrydowy status prawny bonów budził liczne wątpliwości interpretacyjne, m.in. co do zakresu ich ochrony, zasad odpowiedzialności państwa oraz ich kwalifikacji jako papierów wartościowych w świetle prawa handlowego. Nie zmienia to faktu, że zastosowanie bonów odszkodowawczych pozwoliło państwu na kontrolowane rozłożenie obciążeń finansowych w czasie zamiast dokonywania bezpośrednich wypłat pieniężnych. Tym samym instrumenty quasicywilnoprawne, mimo swego hybrydowego charakteru, okazały się efektywnym narzędziem łączenia polityki kompensacyjnej z szerszym procesem przekształceń własnościowych.

Nie była to jednak konstrukcja wolna od wad. System kompensacyjny wykazywał szereg usterek, które stały się przedmiotem krytyki zarówno w doktrynie, jak i w debacie publicznej. Najpoważniejszym problemem był brak pełnej kompensacji szkód z okresu komunistycznego, wynikający ze sztywnych limitów odszkodowań. Ich maksymalna wysokość często nie

29 Zob. m.in. Péter Ákos Bod, "Hungarian Economic Policy Between 1989 and 2019," *Economy & Finance* 6, nr 1 (2019): 17–42.

odpowiadała realnej wartości utraconego mienia. Słabością przyjętych rozwiązań było również uprzywilejowanie podmiotów dysponujących kapitałem, które mogły skupować bony i wykorzystywać je z zyskiem w procesie prywatyzacji, co prowadziło do powstawania nierówności między uprawnionymi. Przedstawione braki nie dyskwalifikowały jednak bonów kompensacyjnych z punktu widzenia zgodności z konstytucją, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu 43/1992. Trybunał Konstytucyjny uznał zarówno brak konfliktu ograniczeń kompensacji z zasadą równości, jak i obowiązku wypłaty odszkodowania odpowiadającego rynkowej wartości mienia[30].

5 Niedopuszczalność zastosowania klasycznych instytucji prawa cywilnego w procesie restytucji mienia

Przyjęcie konstrukcji bonów kompensacyjnych w procesie restytucji mienia wiązało się z uznaniem niedopuszczalności zastosowania do tego celu klasycznych instytucji prawa cywilnego, w tym odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa[31], czy też – jak wspomniano wyżej – roszczeń windykacyjnych z tytułu ochrony własności[32]. Roszczenia restytucyjne związane z okresami nacjonalizacji i represji politycznych mogły być dochodzone wyłącznie w reżimie ustaw kompensacyjnych, które wyczerpująco regulowały zarówno uprawnienia, jak i przesłanki odpowiedzialności państwa[33]. Tym samym klasyczne instytucje prawa cywilnego zostały w zasadzie wyłączone, a sądy oddalały powództwa oparte na przepisach

30 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 1992 r., 43/1992, *Magyar Közlöny*, nr 43 (1992).

31 Orzeczenie Sądu Najwyższego z 1993 r., Pfv.IV.20.567/1993.

32 Dopuszczalność wyłączenia klasycznych konstrukcji cywilnoprawnych z procesu restytucji mienia wynikała z przywołanego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. 21/1990. W późniejszych ustawach kompensacyjnych węgierski parlament skorzystał z tej możliwości i ograniczył proces wypłacania odszkodowań do postaci bonów kompensacyjnych.

33 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 11/1993 z dnia 27 lutego 1993 r., *Magyar Közlöny*, nr 11 (1993).

ogólnych, powołując się na zasadę pierwszeństwa regulacji szczególnej oraz na konieczność zapewnienia stabilności obrotu[34].

Niemniej odnotować należy, że w debacie publicznej pojawiła się teza, iż państwo węgierskie, jako trwały beneficjent korzyści z przejęcia mienia byłych właścicieli, mogłoby być zobowiązane do restytucji na zasadach rządzących instytucją bezpodstawnego wzbogacenia. W orzecznictwie uznano jednak, że wykorzystanie komentowanej instytucji w procesie restytucji mienia ofiarom reżimu komunistycznego byłoby równoznaczne z uznaniem, że przeprowadzone (szczególnie po powstaniu 1956 r.) nacjonalizacje były od początku pozbawione podstawy prawnej, a więc nieważne *ex tunc*. Tego rodzaju wniosek kolidowałby z zasadą ciągłości państwowości i legalizmu. Dlatego też węgierskie sądy świadomie wykluczyły jej zastosowanie, uzasadniając to zarówno względami normatywnymi, jak i systemowymi[35].

Najważniejszym argumentem podnoszonym przeciwko wykorzystaniu instytucji bezpodstawnego wzbogacenia była konieczność poszanowania stabilności systemu prawnego. Przyjęcie nieważności czynności nacjonalizacyjnych mogło prowadzić do masowego podważenia decyzji administracyjnych i aktów normatywnych obowiązujących przez kilkadziesiąt lat, co z kolei stworzyłoby stan niepewności prawnej, który mógłby zagrozić zarówno funkcjonowaniu państwa, jak i bezpieczeństwu obrotu gospodarczego.

W tym kontekście istotnym motywem ustawodawcy była także obawa przed nadmiernym obciążeniem finansów publicznych. Zastosowanie konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia mogłoby prowadzić do powstania roszczeń o wartości wielokrotnie przekraczającej możliwości budżetowe państwa, a co za tym idzie całkowicie destabilizującej politykę gospodarczą. Zwracano ponadto uwagę, że instytucja bezpodstawnego wzbogacenia zakłada klasyczny, dwupodmiotowy model relacji cywilnoprawnej: wzbogaconego i zubożonego. Tymczasem proces nacjonalizacji i późniejszego wykorzystywania mienia przejętego przez państwo miał charakter wielopodmiotowy i publicznoprawny, z udziałem licznych jednostek gospodarki uspołecznionej, organów administracji i dalszych beneficjentów. Ujęcie

34 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 28/1991 z dnia 3 czerwca 1991 r., w którym Trybunał wypowiedział się na temat zgodności z konstytucją ustawy nr XXV z 1991 r., *Magyar Közlöny*, nr 77 (1991).

35 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 1991 r., 32/1991, *Magyar Közlöny*, nr 78 (1991).

całego procesu w kategoriach typowego zobowiązania restytucyjnego byłoby sztuczne i normatywnie niewykonalne[36].

Pogląd o niedopuszczalności zastosowania w procesie restytucji mienia bezpodstawnego wzbogacenia i innych klasycznych instytucji prawa cywilnego w pełni podzielił węgierski Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że proces restytucji jest domeną ustawodawcy, a nie sądów stosujących prawo cywilne. Uznawał on, że akty odebrania prawa własności były skuteczne w sferze publicznej, choć często pozostawały w sprzeczności z zasadami państwa prawnego. Restytucja mogła więc nastąpić wyłącznie na podstawie specjalnych przepisów, a nie ogólnych zasad odpowiedzialności cywilnej. Orzecznictwo to wyrażało konsekwentnie przekonanie, że bezpodstawne wzbogacenie (ani żadna inna klasyczna instytucja prawa cywilnego) nie może stanowić narzędzia rozliczeń z przeszłością, ponieważ prowadziłoby do obejścia procedur odszkodowawczych przyjętych przez ustawodawcę i naruszałoby równowagę między ochroną praw jednostki a stabilnością porządku prawnego[37].

Brak możliwości zastosowania klasycznych instytucji prawa cywilnego w procesie restytucji mienia na Węgrzech po 1989 r. wynikał z kombinacji argumentów o charakterze prawnym, ustrojowym i ekonomicznym. Konstrukcja bezpodstawnego wzbogacenia, mimo niewątpliwej atrakcyjności na płaszczyźnie czysto teoretycznej, pozostawała nieadekwatna do wielopłaszczyznowego i publicznoprawnego charakteru nacjonalizacji komunistycznych. Ustawodawca węgierski świadomie ukształtował *lex specialis* w postaci systemu rekompensat, który pozwalał na swego rodzaju odszkodowania byłym właścicielom w sposób zrównoważony i możliwy do wykonania z perspektywy państwa. Tym samym przyjęcie konstrukcji bonów restytucyjnych wiązało się z uznaniem, iż wszelkie akty pozbawienia prawa własności po powstaniu węgierskim 1956 r. były skuteczne w świetle obowiązującego uprzednio porządku prawnego.

36 Por. stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w sprawie o sygn. Pfv. III.21.234/1994.

37 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 11/1993 z dnia 27 lutego 1993 r., *Magyar Közlöny*, nr 11 (1993).

6 Zakończenie

Transformacja ustrojowa na Węgrzech po 1989 r. pozwoliła na uruchomienie szerokiego procesu naprawy szkód wynikających z nacjonalizacji, wywłaszczeń oraz przejęć mienia dokonanych w okresie rządów komunistycznych. W procesie restytucji mienia ofiar reżimu komunistycznego władze węgierskie zdecydowały się na model rekompensacyjny, oparty na świadczeniach o charakterze zryczałtowanym, emitowanych w formie bonów, które mogły być wykorzystywane w prywatyzacji bądź na rynku wtórnym. System ten opierał się na zasadzie częściowego odszkodowania za utratę prawa własności, a nie pełnej restytucji czy zwrotu korzyści. Przyjęcie tych rozwiązań wynikało z konieczności pogodzenia zasady ochrony praw nabytych, stabilności stosunków majątkowych oraz ograniczeń budżetowych państwa.

Węgierski model kompensacyjny stanowi przykład szerokiego i przemyślanego zastosowania narzędzi prawa cywilnego w procesie przeprowadzania restytucji majątkowej w warunkach transformacji ustrojowej. Węgierski model, pozbawiony klasycznej restytucji w naturze, oparty został na tworzeniu i obrocie wierzytelnościami odszkodowawczymi, co teoretycznie umożliwiło pogodzenie interesów byłych właścicieli, obecnych posiadaczy i państwa w warunkach transformacji ustrojowej. Jego hybrydowy charakter (publicznoprawne źródło roszczeń połączone z cywilnoprawnymi mechanizmami ich realizacji) czyni go jednym z najciekawszych rozwiązań w regionie Europy Środkowej, choć niepozbawionym istotnych słabości, które ograniczyły pełną skuteczność kompensacji. Rozwiązania te, choć pragmatyczne, ujawniły bowiem ograniczenia cywilnoprawnych narzędzi w kontekście naprawy historycznych niesprawiedliwości.

Bibliografia

Bak, János M., Csaba Békés, Gyula Kozák, György Litván i János M. Rainer. "Repression and Reprisal." W *The Hungarian Revolution of 1956: Reform, Revolt and Repression, 1953–1963*, red. György Litván, János M. Bak i Lyman Howard Legters, 138–156. London–New York: Longman Publishing Group, 1996.

Bod, Péter Ákos. "Hungarian Economic Policy Between 1989 and 2019." *Economy & Finance* 6, nr 1 (2019): 17–42. https://doi.org/10.33908/EF.2019.1.2.

Boóc, Ádám. "A Short Review of the History of the Hungarian Privatization." *Acta Juridica Hungarica* 46, nr 1–2 (2005): 115–136. https://doi.org/10.1556/ajur.46.2005.1-2.7.

Borhi, László. *Survival under Dictatorships. Life and Death in Nazi and Communist Regimes*. Budapest–Vienna–New York: Central European University Press, 2024.

Chun, Rodney M. "Compensation Vouchers and Equity Markets: Evidence from Hungary." *Journal of Banking & Finance* 24, nr 7 (2000): 1155–1178. https://doi.org/10.1016/S0378-4266(99)00070-9.

Fézer, Tamás. "Re-Codifying Civil Law in Hungary." *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* 15, nr 2 (2014): 73–92. https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.mhp-44acf65a-d269-4f43-a686-3587c0417199.

Fleming, David. "Compensation or Restitution? An Analysis of the Hungarian Land Compensation Acts 1991-92." *Journal of Property Valuation and Investment* 13, nr 4 (1995): 71–78. https://doi.org/10.1108/14635789510104565.

Gray, Cheryl W., Rebecca J. Hanson i Michael Heller. "Hungarian Legal Reform for the Private Sector." *George Washington Journal of International Law and Economics* 26 (1992): 293–353. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2198.

Jankovich, Ilonka. "Recent Developments in Privatization Laws, Banking Laws, and Dispute Resolution in Hungary." W *The Revival of Private Law in Central and Eastern Europe. Essays in Honour of Ferdinand J.M. Feldbrugge*, red. George Ginsburgs, Donald Barry i William B. Simons, 529–541. The Hague: Kluwer Law International, 1996.

Klaudt, Kent. "Hungary After the Revolution: Privatization, Economic Ideology and the False Promise of the Free Market." *Law and Inequality* 13, nr 2 (1995): 303–368. https://scholarship.law.umn.edu/lawineq/vol13/iss2/3.

Kovrig, Bennett. "Hungary in the Era of the Kádár Compromise." *International Journal* 33, nr 4 (1978): 720–739. https://doi.org/10.1177/002070207803300040.

Kritz, Neil J. "Hungary: Compensation Laws." W *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, vol. III, *Laws, Ruling and Reports*, red. Neil J. Kritz, 748–750. Washington: United States Institute of Peace Press, 1995.

Kuti, Csongor. *Post-Communist Restitution and the Rule of Law*. Budapest–New York: Central European University Press, 2009.

McDermott, Kevin i Matthew Stibbe. "The Collapse of Communism in Eastern Europe: Origins, Processes, Outcomes." W *The 1989 Revolutions in Central and Eastern Europe: From Communism to Pluralism*, red. Kevin McDermott i Matthew Stibbe, 1–30. Manchester: Manchester University Press, 2013.

Paczolay, Péter. "Constitutional Transition and Legal Continuity." *Connecticut Journal of International Law* 8, nr 2 (1993): 559–574. HeinOnline.

Paczolay, Péter. "Judicial Review of the Compensation Law in Hungary." *Michigan Journal of International Law* 13, nr 4 (1992): 806–831. https://repository.law.umich.edu/mjil/vol13/iss4/3.

Pogany, Istvan. "Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy." *International and Comparative Law Quarterly* 42, nr 2 (1993): 332–355. https://doi.org/10.1093/iclqaj/42.2.332.

Rainer, János M. "The Hungarian Revolution of 1956: Causes, Aims, and Course of Events." W *The 1956 Hungarian Revolution: Hungarian and Canadian Perspectives*, red. Christopher Adam, Tibor Egervari, Leslie Laczko i Judy Young, 12–31. Ottawa: University of Ottawa Press, 2010.

Rév, István. *Retroactive Justice: Prehistory of Post-Communism*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

Sadurski, Wojciech. *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Dordrecht: Springer, 2008.

Schmidt, Andrea. "The Course of Transition into a Democratic System in Hungary." W *Hungary and Poland in Times of Political Transition: Selected Issues*, red. Beata Pająk-Patkowska i Marcin Rachwał, 11–24. Poznań: Adam Mickiewicz University Faculty of Political Science and Journalism Press, 2016.

Sólyom, László. "The Hungarian Constitutional Court and Social Change." *Yale Journal of International Law* 19, nr 1 (1994): 223–237. https://openyls.law.yale.edu/entities/publication/2586c389-c15d-4515-b2af-a11d96171899.

Varga, Csaba. *Rule of Law: Contesting and Contested*. Budapest: Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, 2021.

Varga, Norbert. "Fundamental Rights of Citizens in Hungarian Socialist Constitutional Law." *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 18, nr 3 (2025): 311–328. https://doi.org/10.4467/20844131KS.25.021.22151.

Vékás, Lajos. "Civil Code of 2013." W *Introduction to Hungarian Law*, red. Attila Harmathy, 77–88. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2019.

Vékás, Lajos. "Some Features of the Civil Code of Hungary." W *Domi esse et in Europa et in mundo. Ünnepi tanulmányok a 70 éves Halmai Péter tiszteletére*, red. Kutasi Gábor, 593–603. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.

Visegrády, Antal. "Transition to Democracy in Central and Eastern Europe: Experiences of a Model Country – Hungary." *William and Mary Bill of Rights Journal* 1, nr 2 (1992): 245–265. HeinOnline.

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode